



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

Directeur d'hôpital

Décembre 2001

**L'ACHAT DE FORMATION
PROFESSIONNELLE CONTINUE A
L'HÔPITAL**

**L'exemple du Centre Hospitalier intercommunal de
Toulon – La Seyne sur Mer**

Sébastien VIAL

REMERCIEMENTS

Mes plus vifs remerciements à mon maître de stage Jean-Marc Perez qui, grâce à sa disponibilité et ses talents pédagogiques, a su faire de mon temps de travail un temps plaisant et stimulant, ainsi que l'équipe du service formation notamment Maryse Héraud, pour ses explications, ses conseils et sa disponibilité.

Véronique Richard Greslé, encadrante de ce mémoire et directrice de la formation aux Hospices civils de Lyon, a su m'apporter un regard extérieur et un appui pour la réalisation de l'enquête. Qu'elle soit ici remerciée.

Que toutes les personnes qui ont bien voulu me recevoir pour un entretien soient également remerciées pour m'avoir consacré une partie de leur temps ainsi que pour la richesse de leurs analyses.

Sommaire

<u>LISTE DES SIGLES UTILISES</u>	1
<u>INTRODUCTION</u>	2
<u>PREMIERE PARTIE : ACHETER LA FORMATION</u>	12
<u>I. SOUMETTRE L'ACHAT DE FORMATION AU CODE DES MARCHÉS : UNE OBLIGATION REDÉCOUVERTE</u>	13
A. DE L'OUBLI À L'INQUIÉTUDE : L’AFFIRMATION DE L’OBLIGATION DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS	13
1. Le droit communautaire, une menace lointaine	14
2. Le juge des comptes, moteur d'une prise de conscience	16
3. Le droit interne confirmatif	18
B. L'ÉTENDUE DE L'OBLIGATION PASSATION DE MARCHÉ INCERTAINE	18
1. La définition du périmètre du marché : le conflit entre la DH et la commission centrale des marchés	19
2. La notion d'opération et le nouveau code des marchés publics	23
<u>II. RÉALISER L'ACHAT : DIFFICULTÉS PRATIQUES ET INCERTITUDES JURIDIQUES</u>	28
A. LE LANCEMENT DU MARCHÉ	29
1. Difficultés relatives au choix de la procédure	29
2. Le problème de la rédaction du cahier des charges de formation	30
B. LA PASSATION DU MARCHÉ	32
1. Un marché de la formation éclaté	32
2. L'analyse du prix d'une prestation de formation	37
C. EXÉCUTER LE MARCHÉ : L'ANFH : UN ÉCRAN FACE AUX MARCHÉS PUBLICS ?	41
1. La désignation du comptable assignataire	41
2. Délais de paiement	42
3. Respect de la notion de service fait et non réalisation de la prestation.	43

SECONDE PARTIE : SE FORMER À L'ACHAT	45
<u>I. ENQUÊTE AU NIVEAU DES CHU : ENTRE PRISE DE CONSCIENCE ET CONTINUITÉ DES PRATIQUES</u>	46
A. PRÉSENTATION DU QUESTIONNAIRE	46
B. RÉSULTAT DE L'ENQUÊTE ET ANALYSE : DE RARES TENTATIVES TOUJOURS INSATISFAISANTES	48
1. Les légitimistes : garder une souplesse de gestion en s'interrogeant sur sa pratique.	49
2. Les légalistes : tenter d'acheter selon les règles des marchés publics en doutant de son efficacité.	50
C. UN CAS À PART ? LE CH D'AVIGNON	53
<u>II. LA DÉMARCHE TOULONNAISE ENTRE VOLONTARISME ET PRINCIPE DE RÉALITÉ</u>	55
A. ACHETER LA FORMATION AU CHITS : UNE OBLIGATION DE TRANSPARENCE ET LES DIFFICULTÉS DU RECUEIL DES BESOINS	55
1. Le contexte des marchés publics à Toulon : la mise en place d'un Bureau de la Commande Publique et sa certification ISO 9002	56
2. Le service de la formation et l'effort de formation au CHITS	57
3. La procédure d'élaboration du plan de formation, préalable à l'achat.	59
B. LA REMISE EN CAUSE DES PRATIQUES D'ACHAT	64
1. L'achat du plan de formation 2001 : l'acquisition d'une culture mais une procédure inaboutie.	64
2. L'achat du plan de formation 2002 : incertitudes juridiques et principe de réalité	67
3. Le rôle diminué des partenaires sociaux ?	68
<u>CONCLUSION</u>	70
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	74
<u>TABLE DES ANNEXES</u>	78

Liste des sigles utilisés

AJDA :	Actualité Juridique – Droit Administratif
ANFH :	Association Nationale pour la Formation permanente du personnel Hospitalier
ANPE :	Agence Nationale pour l'Emploi
BCP :	Bureau de la Commande Publique
BOAMP :	Bulletin Officiel d'Annonces des Marchés Publics
BO MASI :	Bulletin Officiel du Ministère des Affaires Sociales et de l'Intégration
BO MASSV :	Bulletin Officiel du Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville
BO MES :	Bulletin Officiel du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
CAA :	Cour Administrative d'Appel
CCM :	Commission Centrale des Marchés
CE :	Conseil d'Etat
CFP :	Congé de Formation Professionnelle
CHITS :	Centre Hospitalier Intercommunal de Toulon – la Seyne sur mer
CMP :	Code des Marchés Publics
CRC :	Chambre Régionale des Comptes
CTE :	Comité Technique d'Etablissement
DAJ :	Direction des Affaires Juridiques
DH :	Direction des Hôpitaux
DHOS :	Direction des Hôpitaux et l'Offre de Soins
DDTEFP :	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
FAS :	Fond d'Action Social
FHF :	Fédération Hospitalière de France
FPC :	Formation Professionnelle Continue
FPH :	Fonction Publique Hospitalière
GPEC :	Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences
JO ou JORF :	Journal Officiel de la République Française
PACA :	Provence Alpes Cote d'Azur
TA :	Tribunal Administratif
TVA :	Taxe sur la Valeur Ajoutée

INTRODUCTION

ENJEUX ET ACTEURS

« Certaines entreprises commettent l'erreur de considérer l'achat de formation comme tout autre achat. Dans ces entreprises, ce travail est confié à un acheteur qui, bien souvent, ne maîtrise pas l'ingénierie du changement. Il va appliquer les principes de la politique d'achat de l'entreprise, ignorant le fait qu'une action de formation ne s'achète pas comme de la matière première. Il accordera une priorité à l'obtention du prix le plus bas ou au respect de procédures mises en place en vue de la certification ISO »¹.

Ce jugement sévère sur l'achat de formation dans l'entreprise privée est d'actualité à l'hôpital. Si les services "Achats" des hôpitaux n'achètent pas encore la formation, c'est l'histoire d'une anomalie, d'un oubli. La formation est restée à part, loin du directeur des services économiques mais au plus près du directeur des ressources humaines.

Depuis cinq ans, un glissement est en train de se produire, l'hôpital va réaliser ce que le secteur privé a fait il y a dix ou vingt ans, et risque de tomber dans les erreurs que dénonce Jacques Soyer, réaliser de mauvais achats de formation. Le moteur de ce changement : l'application tardive du code des marchés publics au domaine de la formation professionnelle continue. Ce processus n'est pas inéluctable, le défi est à relever par les services formation hospitaliers peu coutumiers des règles et des procédures d'application du code des marchés publics.

L'enjeu est considérable car la formation c'est avant tout un facteur de modernisation et d'adaptation à l'hôpital, de la Qualité et de la qualité de vie. La formation professionnelle continue est devenue un droit pour les salariés et un outil d'efficacité pour le gestionnaire. La soumission de la formation professionnelle au code des marchés publics, si elle remet en cause de nombreuses pratiques, ne doit pas déstabiliser un secteur fragile, pas toujours bien exploité par les hôpitaux.

¹ Jacques Soyer – *L'achat de formation* – Paris, 2000, ed. d'organisation, p.15.

Il est aujourd'hui admis que la formation continue représente une source de performances, de changements et de modernisation de l'institution hospitalière. Hier, considérée comme un droit et acquis social, elle tend à être conçue aujourd'hui comme un investissement économique et humain.

La formation professionnelle continue est au cœur de la gestion concrète des ressources humaines à l'hôpital. Pour un directeur, c'est un outil de gestion indispensable aussi bien pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la gestion de la carrière des agents dans un souci de qualité et de mobilité, ou plus prosaïquement, l'assurance d'une certaine maîtrise des coûts.

C'est aussi un instrument de dialogue incontournable entre la direction et les organisations syndicales qui arrivent souvent sur un consensus autour de ces dépenses souvent considérées comme nobles. En effet, comment ne pas percevoir l'unanimité qui se crée souvent autour des questions de formation. *"La formation est un véritable outil stabilisateur des relations syndicales car les organisations syndicales sont souvent très attachées au droit à la formation, acquis social majeur. De ce fait, un effort managérial dans ce domaine peut améliorer les contacts avec les partenaires sociaux"*².

Cette unanimité est également due à la souplesse des crédits de formation, souvent cogérés avec les partenaires sociaux dans l'établissement. Ce consensus sur le rôle stratégique de la formation continue a longtemps caché la mise en œuvre concrète de la dépense de formation et donc la procédure d'achat elle aussi quelquefois (trop) consensuelle.

Pourtant l'enjeu financier est considérable pour l'ensemble des hôpitaux.

Les dépenses de formation dans la fonction publique hospitalière représentent selon les remontées du bilan social à la Direction des Hôpitaux 3 milliards de francs (457 M €)³, mais selon les réajustements réalisés par la sous-direction des personnels de la fonction publique hospitalière (rapport d'activité de l'ANFH et enquête auprès des écoles hospitalières) 4.3 milliards de francs (656 M €) auraient été consacrés à la formation en 1997. Cette somme recouvre les études promotionnelles constatées dans les écoles hospitalières et les dépenses effectuées par les établissements via le collecteur de fonds de

² Hervé LETEURTRE, Jean Philippe SAJUS – La formation des personnels hospitaliers – Rennes, 1995, ed. ENSP, p.11.

³La formation continue des agents de la fonction publique hospitalière – Données essentielles pour la période 1990-1997 – Direction des hôpitaux – Mars 2000.

formation (ANFH) au titre de la cotisation obligatoire des adhérents et des cotisations au-delà de 1 %.

Au total de ces dépenses, il faut noter que les 2/3 couvrent la prise en charge financière (rémunération, déplacements..) des agents, donc l'achat de formation à des prestataires pèse pour un peu moins de 1.5 milliards de francs (230 M. €), soit près de 6 % du total du marché de la formation⁴.

La formation professionnelle continue dans la fonction publique hospitalière : un droit récent et ambigu

La formation professionnelle continue se définit comme l'activité qui essaye délibérément d'aider un agent à s'améliorer ou à se réorienter au cours de l'exercice de sa profession. Cette définition permet ainsi de distinguer la formation continue de l'enseignement général dispensé par le système éducatif primaire et secondaire (permettant l'acquisition de connaissances de bases) et de l'enseignement technique et professionnel (permettant l'apprentissage d'un métier).

Le décret du 5 avril 1990 modifié définit dans son article 1^{er} al. 1 la formation professionnelle continue pour les agents de la fonction publique hospitalière comme ayant *"pour but de maintenir ou de parfaire leur qualification professionnelle, d'assurer leur adaptation à l'évolution des techniques et des conditions de travail et de favoriser leur promotion sociale et leur contribution à l'évolution culturelle, économique et sociale"*.

Cette première définition illustre toute l'ambiguïté d'un droit, car la formation continue est à la fois un outil d'adaptation d'un agent à un emploi souhaité et encouragé par l'institution hospitalière et un instrument d'accomplissement d'une stratégie individuelle. La confrontation entre ces deux logiques est régulée au sein de l'Hôpital par le dialogue entre la direction et les représentants du personnel.

En effet, le droit à la formation est ambigu car il laisse souvent l'effectivité du droit à la discrétion d'une commission qui doit ainsi concilier stratégie d'établissement et volonté individuelle. Il rentre ainsi dans la catégorie des droits créances⁵ dont la mise en œuvre reste très aléatoire

⁴ Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité , 1997.

⁵ La formation professionnelle est un « principe particulièrement nécessaire à notre temps » du Préambule de la Constitution de 1946, intégré à notre bloc de constitutionnalité.

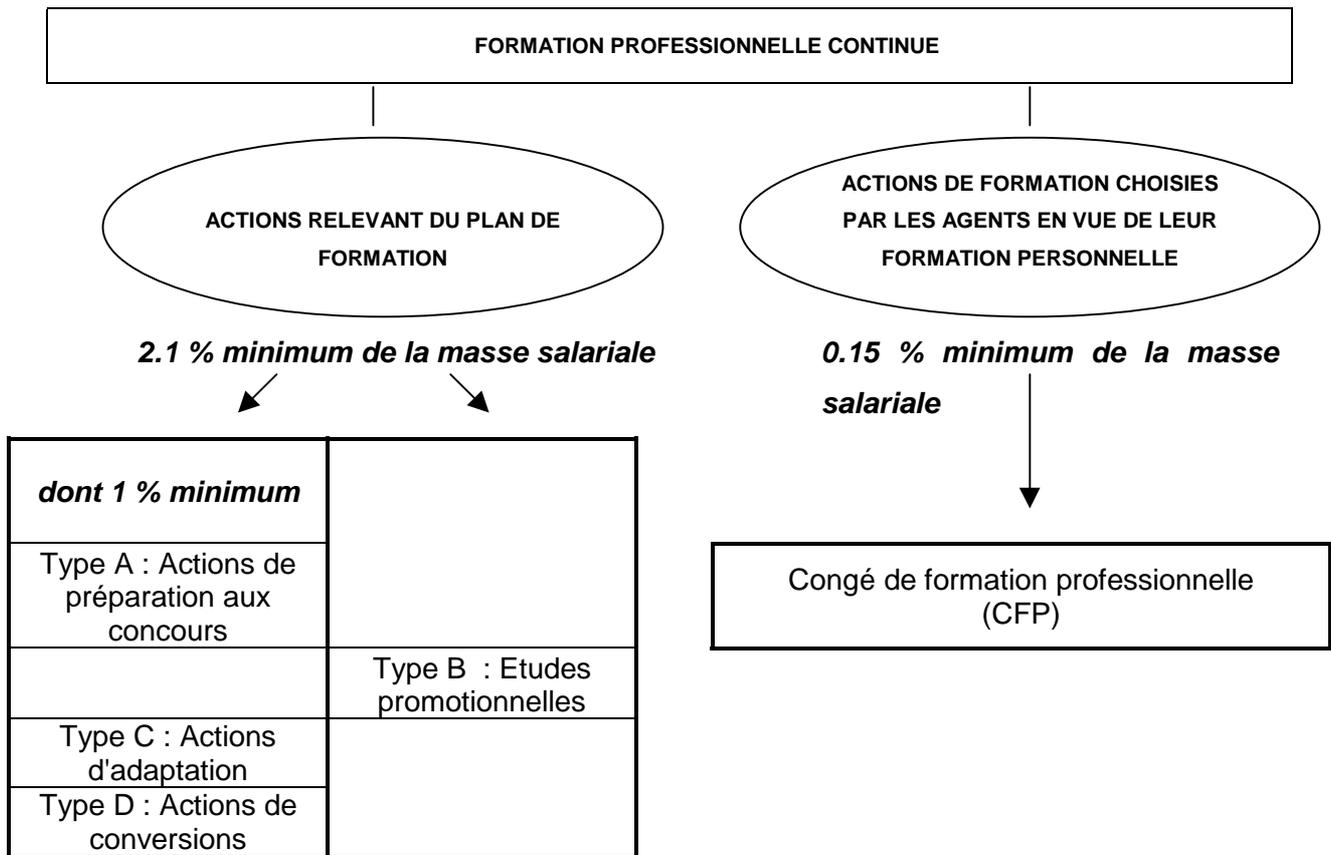
Le droit à la formation se distingue également par son caractère relativement récent : en ce qui concerne la fonction publique hospitalière trois textes déterminent le fondement légal de la formation professionnelle continue : la loi du 16 juillet 1971 modifiée, portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente ; le décret du 16 juin 1975 premier texte de référence sur la formation pour le secteur hospitalier et le décret du 5 avril 1990 réformant la FPC dans la fonction publique hospitalière.

A partir de cette base juridique la formation permanente ou continue devient un droit qui se concrétise par des formations de type professionnel, de type promotionnel et de type personnel. Ainsi les plans de formation des établissements portent sur (art. 2 du décret n°90-319 du 5 avril 1990 modifié par le décret 2001-164 du 20 février 2001) :

- a) des actions de préparation aux concours et examens permettant soit l'accès à un grade supérieur ou à un corps différent, soit l'entrée dans une école préparatoire à un emploi de la fonction publique hospitalière ;
- b) des études promotionnelles débouchant sur l'accès aux diplômes ou certificats du secteur sanitaire et social dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé ;
- c) des actions d'adaptation en vue de faciliter soit la titularisation, soit l'accès à un nouvel emploi, soit le maintien de la qualification requise dans l'emploi occupé ;
- d) des actions de conversion permettant d'accéder à des emplois exigeant une qualification nouvelle ou à des activités professionnelles différentes.

Pour faciliter l'effectivité du droit à la formation, le législateur a accompagné ce dispositif d'une procédure obligatoire de financement. Dans la Fonction publique hospitalière l'article 22 de la loi n°90-579 du 4 juillet 1990 et l'article 8 du décret n°90-319 du 5 avril 1990 imposent aux établissements de consacrer à la formation continue un taux de 2.1 % minimum des salaires (rémunération des personnels titulaires et non titulaires hors personnel médical) inscrits au budget de l'établissement au sens de l'article 231 du code général des impôts. Ce taux inclut le coût pédagogique, la rémunération des stagiaires en formation leur déplacement et leur hébergement.

En juillet 2001, les obligations sont les suivantes :



La place privilégiée de l'ANFH dans le financement de la formation professionnelle dans le secteur hospitalier.

Un organisme collecteur est devenu un acteur majeur de la formation professionnelle continue : L'Association Nationale pour la Formation permanente du personnel Hospitalier (ANFH) qui regroupe plus de 2100 établissements adhérents. Ses activités concernent 586 000 salariés de la Fonction Publique Hospitalière. Créée en 1974 entre le ministère de la Santé, la FHF et les organisations syndicales représentatives (CGT, CFDT, FO) l'ANFH est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Fondée sur les principes de paritarisme entre les partenaires sociaux et de mutualisation des crédits de formation professionnelle continue, elle assure :

- Le financement du congé de formation professionnelle pour l'ensemble des établissements publics de santé
- Le financement des actions de formation inscrites aux plans de formation des établissements adhérents.

L'ANFH assure donc la collecte et la gestion mutualisée des fonds consacrés par les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux publics au financement de la formation professionnelle continue. Mais les obligations légales ne définissent que des seuils minimums ainsi les établissements peuvent, et sont encouragés à cela par la circulaire du 22 avril 1991⁶, dépasser ces seuils. Une surcotisation à l'ANFH est souvent réalisée par les établissements. Ces crédits ne sont pas mutualisés⁷.

Par ses activités, l'ANFH participe au développement de la formation au bénéfice des établissements adhérents et de leurs personnels. Elle ne dispense aucune formation. Cette association apporte, à la demande, une aide, des conseils aux établissements adhérents, aux différentes phases de l'ingénierie de formation. Elle effectue, par ailleurs, les paiements des formations suivies, directement aux organismes de formation sur présentation des factures par les établissements, et aux salariés pour remboursement de leurs frais dans la limite des plafonds en vigueur dans la fonction publique hospitalière.

Les établissements restent libres d'adhérer à l'ANFH, ils peuvent gérer seuls leurs fonds consacrés à la formation, à l'exception des 0.15 % consacrés au CFP.

Le rôle déterminant des partenaires sociaux dans la gestion de la formation à l'hôpital

Les partenaires sociaux ont eu, depuis 1975, un rôle primordial dans la gestion de la formation au sein des établissements publics de santé. La circulaire de la direction des hôpitaux du 31 octobre 1978 (301/DH/4) avait souligné la "*mission primordiale*" des partenaires sociaux à travers le Comité Technique Paritaire. La circulaire du 22 avril 1991 (précitée) rappelle que la réforme de la FPC repose sur trois grands principes dont l'un est "*la consécration du rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration des politiques de formation, domaine essentiel du dialogue social à l'hôpital*". Et ce rôle ne se limite pas aux compétences du CTE. La circulaire consacre le caractère non obligatoire de cette consultation en incitant les établissements publics de santé à multiplier les échanges avec les partenaires sociaux en dehors de ces instances.

⁶ Circulaire DH/8A/91 n°24 du 22 avril 1991 BOMASI n°91/29 du 6 août 1991 p.111.

⁷ Article 86 du règlement intérieur de l'ANFH, les fonds déposés au-delà du 1 % ne sont pas mutualisés sauf au bout de trois ans pour les sommes dépassant 500 000 francs (1 000 000 francs pour les établissements de plus de 1000 agents).

Dans de nombreux hôpitaux ont été institués des commissions de formation permettant d'élaborer, de valider avant le CTE et de suivre la mise en œuvre du plan de formation⁸.

L'achat de formation dans les hôpitaux : un territoire encore inconnu ?

Si le droit à la formation est aujourd'hui un acquis, un aspect reste encore mal connu ou mal maîtrisé par les gestionnaires de la formation il s'agit de la procédure d'achat. L'achat de formation est comme le dit Jacques Soyer⁹ "*le processus qui part de l'énoncé du besoin et qui va jusqu'à l'évaluation des effets de l'action*". L'achat de formation n'est certes pas une pratique nouvelle, mais elle tend de plus en plus à se professionnaliser sous l'effet de taux d'évolution des dépenses hospitalières très restrictifs. Il s'agit alors pour l'hôpital de s'interroger sur les moyens à mettre en place pour obtenir au moindre coût, les compétences dont ils ont besoin tout en respectant leur mission de promotion sociale.

L'achat de formation dans les hôpitaux pèse pour près de 1.5 milliards de francs¹⁰, il est normal que les établissements publics de santé mettent en œuvre une grande rigueur dans leurs démarches d'achats qui doivent respecter des procédures garantissant l'équité dans les choix. Les gestionnaires de la formation, directeurs ou non, ne peuvent se contenter de gérer des crédits ou d'administrer des actions de formation, il leur faut aussi négocier et apprécier les conditions de mise en œuvre de ces actions, évaluer le rapport entre le prix qu'ils peuvent consentir et le niveau de qualité qu'ils peuvent exiger des prestataires.

Traditionnellement cet achat s'est réalisé en dehors de toute procédure de marché public pour privilégier des négociations de gré à gré, pas nécessairement contestables sur le fond mais ne respectant pas le Code des marchés publics pourtant applicable. Les gestionnaires de formation se sont donc abstenus, et ont ainsi dérogé aux autres procédures d'achat de l'hôpital.

Une obligation de soumission aux règles des marchés publics.

La plupart des établissements publics de santé excluent traditionnellement l'achat de formation du champ d'application du Code des marchés publics.

⁸ Au CHITS, la commission de formation se réunit toutes les 6 semaines.

⁹ Jean Soyer, précité, p.15

¹⁰ A comparer avec les dépenses de l'Etat dans ce domaine : 11.7 milliards de francs en 1994 (DDTEFP, ANPE, FAS...) achetés au titre de la formation professionnelle. Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Pourtant rien ne permettait cet « oubli ». Le CMP a toujours été susceptible d'être appliqué. La directive (dite « services ») 92-50 du 18 juin 1992 portant coordination des marchés publics de services a clairement positionné la formation comme faisant partie des marchés de service « *services d'éducation et de formation professionnelle* » et la classe dans son annexe 1B c'est-à-dire soumise à un nombre limité de mesures de publicité et de mise en concurrence. Procédure limitée mais réelle.

Le décret n°98-111 du 27 février 1998 modifiant le code des marchés publics en ce qui concerne les règles de concurrence et de publicité des marchés de service, a transposé les dispositions de la directive européenne en droit national et qualifié officiellement l'achat de formation comme étant un marché de services soumis en tant que tel au code des marchés publics.

Cette clarification du droit n'a pourtant fait qu'amorcer un processus qui est encore loin de s'achever. Rares sont encore aujourd'hui les hôpitaux qui soumettent l'achat de formation aux règles du code des marchés publics.

L'affirmation du principe de soumission de l'achat de formation aux règles du CMP ne règle pourtant pas toutes les difficultés de mise en application

Des difficultés d'application du code des marchés publics au domaine spécifique de la formation professionnelle, sont apparues notamment sur la procédure d'achat même : incompatibilité entre le code du travail et le code des marchés publics, émiettement de l'offre de formation, difficulté d'analyse des coûts...

L'achat de formation est un achat de service, mais les spécificités de la formation professionnelle nécessiteraient une adaptation de la réglementation comme ce fut le cas antérieurement pour les marchés de maîtrise d'œuvre ou d'informatique.

Ce mémoire a donc pour ambition de faire le point sur les difficultés juridiques et pratiques qui se posent à l'achat de formation professionnelle continue à l'hôpital. Le gestionnaire de formation est directement confronté aux incertitudes juridiques qui voient s'opposer la Commission Centrale des Marchés et la Direction des hôpitaux avec comme acteur central l'ANFH s'interrogeant sur son propre rôle. Face à cette insécurité juridique le directeur d'hôpital doit prendre la responsabilité d'un achat qui peut être contesté par le juge des comptes mais qui bouscule aussi un domaine de la gestion des ressources humaines assez stratégique, notamment pour le dialogue social. Le directeur doit-il prendre le risque

d'un achat selon des procédures maximalistes qui peuvent aboutir au final sur un mauvais achat, car la procédure est encore mal maîtrisée, ou doit-il favoriser la stricte régularité juridique ? Ce choix a des conséquences très lourdes en terme de charge de travail pour des services de la formation assez étrangers à la culture des marchés publics.

Ce sujet de l'achat de formation, s'il peut apparaître dérisoire à certains, face aux défis de l'hôpital est, me semble-t-il, assez significatif des incertitudes et des évolutions auxquelles est confronté le directeur d'hôpital dans la gestion quotidienne. L'actualité de ce sujet est surtout apparue après 1997 et cinq ans après l'exposé montrera toutes les difficultés de positionnement des acteurs de la formation.

Deux approches pour illustrer cette réalité : une enquête au niveau des CHU et la procédure mise en œuvre au Centre Hospitalier Intercommunal de Toulon – La Seyne sur Mer, lieu de stage.

A l'occasion de ce mémoire, une enquête a donc été réalisée auprès de l'ensemble des CHU français pour connaître l'avancée de leurs réflexions et de leurs pratiques en matière d'achat de formation. Le questionnaire qui a été diffusé par l'intermédiaire du réseau de la commission DRH de la conférence des directeurs généraux de CHU grâce à l'accord de M. Robert Maigrot, Directeur des ressources humaines au CHU de Dijon et président de la commission et surtout grâce au soutien de M. Arnaud Bernardet, Directeur des Ressources Humaines aux Hospices Civils de Lyon, fait ressortir une très grande diversité de situations au niveau d'établissements comparables. Les difficultés de l'achat de la formation professionnelle continue sont donc partagées et amènent à des réponses assez différentes.

A travers l'exemple du Centre Hospitalier Intercommunal de Toulon-La Seyne-sur-Mer, ce mémoire aborde et traite des questions relatives aux conséquences des modifications législatives et réglementaires sur l'ingénierie de formation : l'évaluation des besoins de formation, l'achat de formation, l'évaluation des effets de la formation... Il s'agit donc d'analyser la procédure mise en œuvre pour le Plan de formation 2001 puis pour le Plan 2002. Le CHITS dès 2000 est entré dans une interprétation stricte de l'application du code des marchés publics à l'achat de formation, ce qui a entraîné quelques désillusions qui ressortent très clairement de la procédure entamée pour le Plan de Formation 2002.

Derrière ces choix et cette ambition se cache un certain nombre d'enjeux pour le Centre hospitalier intercommunal de Toulon – La Seyne sur Mer en terme social, de technicité et de masse financière, et notamment le rôle diminué des partenaires sociaux dans la procédure d'achat de formation.

Ce mémoire tentera donc de répondre à la question comment ***acheter la formation professionnelle continue*** à l'hôpital à travers la genèse législative et réglementaire des obligations mises en avant aujourd'hui et le contexte incertain du nouveau code des marchés publics (**PREMIERE PARTIE**). Puis, montrera les difficultés de mise en œuvre de cet achat à travers l'enquête au niveau des CHU et de la procédure mouvante à l'hôpital de Toulon La Seyne sur Mer qui montreront la nécessité de ***se former à l'achat de formation*** (**SECONDE PARTIE**).

PREMIERE PARTIE

ACHETER LA FORMATION

I. SOUMETTRE L'ACHAT DE FORMATION AU CODE DES MARCHES : UNE OBLIGATION REDECouverte

L'achat de la formation professionnelle continue n'a jamais semblé poser de problème, c'était le domaine réservé des directions des ressources humaines qui achetaient directement auprès des organismes, après consultation et comparaison des offres des modules pédagogiques. Cela a conduit à faire émerger et stabiliser le marché de la formation autour d'organismes reconnus pour leur sérieux et spécialistes de la formation hospitalière. La perpétuation d'une tradition d'achat au gré à gré n'a jamais été remise en cause. Pourtant, la plupart des ouvrages spécialisés¹¹ concernant l'achat de formation n'ont jamais exclu la passation de marchés publics et la constitution de commissions d'appel d'offre. Certes, la place relative consacrée à l'achat proprement dit dans ces ouvrages a toujours été dérisoire mais rarement oubliée.

La pratique était donc loin de la rigueur juridique et réglementaire qui va s'affirmer tout au long des années quatre-vingt-dix et qui poussent aujourd'hui les responsables de formation au sein des hôpitaux à se remettre profondément en cause (pour certains) et rend pour beaucoup (tous ?) incertaine l'étendue de ces nouvelles obligations.

A. DE L'OUBLI A L'INQUIETUDE : L'affIRMATION DE L'OBLIGATION DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

L'oubli de respect des règles concernant le code des marchés publics a fait l'objet depuis dix ans de rappels réguliers qui poussent aujourd'hui les gestionnaires de formation à revoir notablement leurs pratiques. Trois temps importants, la directive dite services du 18 juin 1992¹², une lettre d'observation d'une Chambre régionale des comptes en 1997 et le décret du 27 février 1998 modifiant le code des marchés publics qui en réalité ne fait que retranscrire la directive européenne de 1992.

¹¹ Cf. H. Leteurtre et JP. Sajus, op. cit. , ont consacré deux pages à l'achat de formation en 1995, le guide pratique pour l'aide à l'élaboration des politiques et plan de formation de l'ANFH publié en 1989 consacre une fiche à "la négociation".

¹² Directive 92/50

1. Le droit communautaire, une menace lointaine

Les contrats relatifs à la formation professionnelle sont des contrats de prestations de services et sont soumis dès lors aux règles du code des marchés publics. L'apport de la directive est pour la première fois, d'une part, de définir la notion de marchés de service et d'autre part, ce qui est primordial positionne sans aucune ambiguïté la formation comme relevant de cette notion.

Le terme "service" n'est pas défini par le droit communautaire. La notion d'activité de services est appréhendée par défaut et a une portée très large puisqu'elle concerne tout ce qui n'est pas relatif aux fournitures ou aux travaux ou à certaines activités exclues par nature. Les textes communautaires traitant des services ont prévu des procédures de publicité et de mise en concurrence modulées en fonction de l'importance du caractère concurrentiel de chacun des services. Deux niveaux de concurrence ont conduit à prévoir deux régimes de publicité et de mise en concurrence distincts.

Le législateur communautaire a effectué cette répartition en fonction de l'intérêt présumé d'une mise en concurrence communautaire par rapport aux spécificités des activités concernées et en fonction de l'intérêt d'une mise en concurrence communautaire formalisée par rapport à l'objectif de libre prestation des services à l'intérieur de l'Union Européenne.

La liste des services pour lesquels la possibilité de mise en concurrence de manière similaire à celle prévue pour les fournitures et parfois les travaux, est limitative (cf. liste 1A). Ces services parfois dénommés "*prioritaires*" sont soumis à un régime procédural complet.

De même, il a été possible d'établir un inventaire des services se trouvant hors du champ de la directive (services exclus des procédures), liste également limitative. Il résulte de cette situation que la liste des autres services (liste 1B) comprend toutes les activités non visées et n'est pas exhaustive. Pour ces services, le législateur communautaire a estimé nécessaire de procéder à la publication d'avis d'attribution, le recensement de ces avis d'attribution devrait permettre aux autorités européennes une appréciation des échanges en matière d'activités de services.

Le tableau joint précise le contenu de chaque classe de services :

LES SERVICES EN DROIT COMMUNAUTAIRE ET LEURS OBLIGATIONS VIS-A-VIS DES REGLES DE CONCURRENCE

Services soumis à l' ensemble des mesures de publicité européenne et mise en concurrence (Annexe 1a de la directive services)	Services soumis à un nombre limité de mesures (Annexe 1b de la directive services)	Services exclus de toutes procédures communautaires
<p>1° Les services d'entretien et de réparation</p> <p>2° Les services de transports terrestres, y compris les services de véhicules blindés et les services de courrier, à l'exclusion des transports ferroviaires ;</p> <p>3° Les services de transports aériens : transports de voyageurs, de marchandises et de courrier ;</p> <p>4° Les services de télécommunications (à l'exception des services de téléphonie vocale, de téléex, de radiotéléphonie mobile, de radio-messagerie et de communications par satellite);</p> <p>5° Les services financiers : a) services d'assurances, b) services bancaires et d'investissement;</p> <p>6° Les services informatiques et services connexes ;</p> <p>7° Les services de recherche et développement dont les résultats appartiennent exclusivement à la personne qui se propose de passer le contrat pour son usage, dans l'exercice de sa propre activité, pour autant que la prestation soit entièrement rémunérée par cette personne</p> <p>8° Les services comptables, d'audit et de tenue de livres ;</p> <p>9° Les services d'études de marché et de sondages ;</p> <p>10° Les services de conseil en gestion et services connexes ;</p> <p>11° Les services d'architecture, les services d'ingénierie et services intégrés d'ingénierie, les services d'aménagement urbain et d'architecture paysagère, les services connexes de consultations scientifiques et techniques, les services d'essais et d'analyses techniques ;</p> <p>12° Les services de publicité ;</p> <p>13° Les services de nettoyage de bâtiments et les services de gestion de propriétés ;</p> <p>14° Les services de publicité et d'impression sur la base d'une redevance ou sur une base contractuelle ;</p> <p>15° Les services de voirie et d'enlèvement des ordures et les services d'assainissement et services analogues.</p>	<p>Il s'agit de tous les services qui ne sont ni des services exclus de toutes procédures communautaires (colonne 3), ni des services soumis à l'ensemble des mesures de publicité et de mise en concurrence (colonne 1).</p> <p>A titre d'exemple :</p> <p>Les services d'hôtellerie et de restauration</p> <p>Les services de transports ferroviaires</p> <p>Les services de transport par eau</p> <p>Les services annexes et auxiliaires de transports</p> <p>Les services juridiques</p> <p>Les services de placement et de fourniture de personnel</p> <p>Les services d'enquête et de sécurité, à l'exclusion des services des véhicules blindés</p> <p>Les services d'éducation et de formation professionnelle</p> <p>Les services sociaux et sanitaires</p> <p>Les services récréatifs, culturels et sportifs</p> <p>Autres services</p>	<p>1° Qui ont pour objet l'acquisition ou la location d'immeubles ou qui concernent des droits sur ces biens ;</p> <p>2° Ayant pour objet l'achat, le développement, la production, la coproduction de programmes par des organismes de radiodiffusion ou qui concernent les temps de diffusion ;</p> <p>3° Relatifs aux services de téléphonie vocale, de téléex, de radiotéléphonie mobile, de radio-messagerie et de communications par satellite ;</p> <p>4° Qui ont pour objet l'arbitrage ou la conciliation ;</p> <p>5° Relatifs à l'émission, à l'achat, à la vente, au transfert de titres et autres instruments financiers, ainsi que les services rendus par la Banque de France ;</p> <p>6° De travail ;</p> <p>7° De recherche et de développement autres que les contrats mentionnés au 7° du I du présent article ;</p> <p>8° Dont le prestataire est l'une des personnes énumérées à l'article 9 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 ou une personne publique, désignée sur la base d'un droit exclusif dont elle bénéficie en application de dispositions législatives ou réglementaires, à condition que ces dispositions soient compatibles avec le traité instituant la Communauté européenne.</p>

Source : directive européenne 92/50

La directive positionne la formation comme faisant partie des marchés de service "*service d'éducation et de formation professionnelle*" et la classe donc dans l'annexe 1 B. Il en résulte que les acheteurs publics sont tenus de communiquer à l'office de publication officiel des communautés européennes un avis d'attribution pour les prestations de formation professionnelle d'un montant supérieur à 1 300 000 francs HT.

Il faut souligner que, pour les entités soumises au code, cette exclusion des procédures communautaires (regroupées au livre V du Code des marchés publics) n'a pas pour effet de dispenser des procédures nationales prévues par les autres livres du code.

Ainsi, les prestations de services qui sont dans le champ des procédures nationales demeurent dans ce champ même si ces prestations ne font pas l'objet de procédures au-dessus des seuils européens. Le droit communautaire ne fait que compléter les dispositions nationales et ne s'y substitue pas.

La directive apporte donc aux pouvoirs adjudicateurs hospitaliers de formation, l'obligation de respecter notamment des règles de publicité au-delà d'un certain seuil, mais aussi, et surtout, car cela touche un plus grand nombre d'établissements affirme que la formation est un marché soumis aux règles classiques de mise en concurrence.

La directive n'a eu qu'un impact très relatif, la menace paraissait lointaine (le temps de transposition du droit communautaire en droit interne) et pourtant les objectifs généraux de la directive s'appliquent dès sa publication¹³. En 1992 donc, l'effectivité de l'obligation de passation de marché de formation était clairement affirmée.

2. Le juge des comptes, moteur d'une prise de conscience

Le juge des comptes a joué un rôle fondamental dans la prise de conscience de la nécessité de la passation de marchés publics en matière de formation. Si le droit européen paraissait lointain la mise en cause de la gestion d'un établissement et de son directeur en des termes extrêmement durs ont trouvé un écho assez rapide dans la profession.

¹³ CE, 8 juillet 1991, Palazzi, Rec. p. 276.

La lettre d'observations définitives transmise à Monsieur Didier Delmotte, directeur général du CHRU de Lille par la Chambre régionale des comptes du Nord - Pas-de-Calais le 6 mai 1997 consacre sa cinquième partie aux "Dépenses de formation".

Sous une rubrique intitulée ironiquement "un commode tiers payeur" la CRC a formulé des jugements extrêmement sévères sur l'ANFH et l'achat de formation au CHRU :

" Il est anormal qu'au motif que le payeur est l'ANFH, aucun appel d'offres au sens du code des marchés publics ne soit jamais lancé, alors même que le CHR est tout à la fois le négociateur, le donneur d'ordre et le bénéficiaire des prestations dont il supporte le coût.

Ainsi, le CHR a pu faire appel à un prestataire et le rémunérer à hauteur de plus de 7 Millions de Francs en trois ans sans réelle mise en concurrence.

Dans les faits, lorsqu'une action de formation est prévue, une information est adressée par le CHR à 4 ou 5 prestataires tout au plus, et les commandes sont passées au coup par coup. Il serait préférable d'une part, de grouper les commandes par blocs thématiques, d'autre part, de faire un large appel à concurrence par voie de publication"

Après des observations, elles aussi sévères sur l'absence de contrôle de la notion de services faits qui "*pourraient faciliter des manœuvres frauduleuses*", la chambre ajoute à l'attention directe de l'ANFH : "*Chaque année, le plus gros fournisseur perçoit du CHR par l'intermédiaire de l'ANFH entre 1 et 3 Millions de Francs. La Chambre s'interroge sur la nécessité de recourir à cette association, qui prélève 8 à 9 % de frais de fonctionnement sur les cotisations, montant apparemment sans rapport avec les frais réels, mais semble n'intervenir que très peu dans la réalité*".

Ces observations ont eu un impact considérable car à l'évidence elle concernait l'ensemble des hôpitaux, les pratiques dénoncées étaient une tradition bien ancrée des services de formation des directions des ressources humaines.

L'ANFH avait alors diffusé l'information auprès de ses adhérents, ce qui a incontestablement renforcé l'impact de la décision, et ouvert la voie à de profondes interrogations sur les pratiques en cours.

3. Le droit interne confirmatif

Les interrogations des gestionnaires de la formation se sont définitivement levées avec la transposition de la directive "services" en droit interne. Après la transposition des directives relatives aux marchés de fournitures, de travaux, aux recours et aux opérateurs de réseaux, il restait en 1998 à intégrer dans le droit national les dispositions de la dernière directive européenne relative aux marchés publics portant sur les services (directive 92/50 du 18/06/92).

La transposition de la directive a fait l'objet d'un décret autonome modifiant ce code, il s'agit du décret n° 98-111 du 27 février 1998 (JO du 28/02/98 p. 3115) modifiant le code des marchés publics en ce qui concerne les règles de mise en concurrence et de publicité des marchés de services.

Pour le marché de la formation, la transposition a respecté scrupuleusement la rédaction de la directive européenne 92/50 en maintenant le régime allégé, le principal apport de ce texte est donc l'introduction définitive et incontestable en droit interne de la nécessité de respecter les règles relatives à la commande publique pour le marché de la formation même si ces règles sont moins strictes compte tenu de la spécificité de ce marché.

Les dispositions suffisamment claires et inconditionnelles de la directive qui n'ont pas été transposées demeurent d'application directe et doivent continuer à être respectées pour les marchés qui dépassent les seuils communautaires.

B. L'ÉTENDUE DE L'OBLIGATION PASSATION DE MARCHÉ INCERTAINE

L'affirmation d'un principe n'est pas suffisant pour les acteurs de la formation. L'obligation redécouverte de se soumettre au code des marchés publics rend incertaine la nature de l'achat car encore faut-il connaître l'étendue de cette obligation.

Cette incertitude est renforcée par des positions divergentes entre la Commission Centrale des marchés et la Direction des hôpitaux amenées à se prononcer à travers les questions de l'ANFH. Le niveau à retenir est-il le plan de formation dans son ensemble ou les actions de formation identiques et appartenant à un même projet pédagogique.? D'une manière plus générale, comment définir la notion d'opération dans le domaine de la

formation professionnelle continue ? Autant de questions qui par leurs réponses modifient sensiblement l'étendue de l'obligation. Les effets de seuils peuvent être considérables.

Ces incertitudes apparues en 1997 persistent en 2001. Le décret portant code des marchés publics¹⁴ retient pour les marchés de service, la notion de prestations homogènes se rapportant à une même opération, à confier à un ou plusieurs prestataires. Cependant à ce jour les nomenclatures définissant ces désormais fameuses prestations homogènes ne sont toujours pas parues alors même que l'achat de formation pour 2002 doit se réaliser.

1. La définition du périmètre du marché : le conflit entre la DH et la commission centrale des marchés

L'appréciation des seuils déterminant en partie le choix de la procédure est une étape déterminante pour tout acheteur public. Les acheteurs de formation ont été confrontés à cette question et la réponse reste en partie en suspens.

a.) L'ANFH national dans l'expectative

L'ANFH soucieuse de clarifier et de faciliter la tâche de ses adhérents s'est adressée dès 1997, connaissant le contenu de la lettre d'observation définitive de la CRC du Nord – Pas-de-Calais, à la Commission Centrale des Marchés, alors organisme dépendant du ministère de l'Economie et des Finances¹⁵, pour connaître sa position sur l'importance des prestations de formation qui devaient être soumises au code des marchés publics.

La réponse en date du 27 mars 1997¹⁶ donne une vision assez extensive de l'obligation de soumission aux règles des marchés publics de l'achat de formation :

« Les contrats passés avec des organismes privés en vue de mettre en place ces actions [de formation] doivent être considérés comme des marchés publics de service soumis aux dispositions du livre III du code des marchés publics. Ces marchés de service

¹⁴ Décret n°2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics.

¹⁵ La Commission Centrale des Marchés a été dissoute et ses services regroupés depuis le 12 février 1998 au sein de la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) du ministère de l'industrie, de l'Economie et des Finances.

¹⁶ Cf. courrier en annexe

sont, par ailleurs, visés à l'annexe I B de la directive n°92/50 CEE du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de service et doivent faire l'objet d'un avis d'attribution publié au Journal Officiel des Communautés Européennes après leur conclusion.

Il appartient à chaque établissement public de passer ces marchés conformément au plan de formation annuel et aux règles définies par le code : appel d'offres ou marchés négociés suivant leur montant. Je précise que ces différentes actions de formation relèvent d'une même catégorie de prestations ; leurs montants doivent donc être globalisés pour déterminer la procédure applicable. »

De cette analyse, il est à retenir que l'ensemble du plan de formation devait faire l'objet d'un marché. Ce qui avait le mérite de la clarté mais qui posait aux hospitaliers un certain nombre de problèmes. Ces obligations s'imposaient à de très nombreux hôpitaux : un plan de formation dépasse assez souvent 300 000 voire 700 000 francs y compris pour des établissements de taille moyenne, et la plupart des gros établissements dépassaient les seuils communautaires. De plus, le marché devient assez vite considérable car il se traduit par une multitude de lots assez hétérogènes.

Cette analyse ne satisfaisant pas l'ANFH par un courrier du 11 décembre 1997 la secrétaire générale de l'association s'adresse à la Directrice des hôpitaux :

« Le plan de formation est établi au niveau de chaque établissement. Il est constitué d'un grand nombre d'actions différentes les unes des autres de par leurs thèmes, leurs contenus, leurs approches pédagogiques et elles s'adressent à des personnels appartenant aux divers secteurs d'activité de l'hôpital. Ces formations sont, par ailleurs, réalisées par divers organismes de formation. Dans ces conditions, la globalisation des montants pour déterminer la procédure applicable semble inadéquate. Il m'apparaît qu'une approche par fournisseur et par action de formation appartenant à un même projet serait mieux adaptée à la réalité des activités de formation des établissements sans être contraire au principe du Code des Marchés Publics ».

La réponse de la direction des hôpitaux en date du 12 août 1998 va dans le sens de la demande de l'ANFH en favorisant une vision beaucoup plus souple, et s'opposant donc à la globalisation des montants pour déterminer la procédure applicable :

« Je note que si le juge administratif sanctionne le fractionnement d'une commande en plusieurs marchés ou en plusieurs achats sur factures ou travaux sur commande constituant une méconnaissance volontaire notamment des articles 279 et 308 du code des marchés publics, celui-ci procède par faisceau d'indices (objet des contrats, unité fonctionnelle du ou des projets, nature des parties, date des contrats, conditions techniques d'exécution, etc....) pour déterminer s'il y a eu fractionnement abusif (cf. en particulier TA de Rennes, 20 mars 1991, req. n°901818, Préfet du département du Morbihan c/ville de Vannes ; TA de Fort de France, 3 décembre 1991, Préfet de la région Martinique, MP 1992 n°266, p.15 ; CE, 14 janvier 1998, req. n°155 409, Conseil Régional de la région Centre, DA mars 1998, n°83, p.14 ; CE section, 26 juillet 1991, Commune de Sainte-Marie-de-la-Réunion, RFDA 1991, concl.Légal, p.966).

Il convient me semble-t-il de procéder de même en matière de formation. Rien ne me semble alors s'opposer à ce que les établissements déterminent la procédure applicable en globalisant les montants des actions de formation aux thèmes identiques et appartenant à un même projet pédagogique. Seule une telle approche me paraît correspondre, dans le domaine particulier de la formation, d'une part aux besoins des établissements, d'autre part, aux capacités de réponse des fournisseurs potentiels. »

L'analyse de la direction des hôpitaux en se cachant derrière une multitude d'arrêts de juridiction administrative est cependant contestable. Certes, elle va dans le sens d'une simplification de la tâche des établissements ce qui est tout à fait honorable, mais elle ouvre la porte à toutes les interprétations possibles concernant la notion de « thème identique » et surtout de « projet pédagogique ». Quel établissement va donc se compliquer la tâche dans le lancement d'un appel d'offre quand il peut fractionner, avec la bénédiction de la direction des hôpitaux, son marché, en mettant en avant un projet pédagogique différent. Ce qui est contraire au principe même du code des marchés et des directives européennes. Par exemple pour une prestation informatique : le marché d'un établissement important peut très bien faire valoir que derrière la formation à l'informatique se cache un projet pédagogique spécifique de lutte contre l'illétrisme, de formation du personnel soignant ou de mise en place d'un logiciel particulier de prévention des risques techniques.

D'une certaine façon, il y a une réelle hypocrisie à vouloir repousser l'obligation et la nécessité de passer des marchés publics, alors même que l'on constate l'anomalie de leur inexistence.

b.) L'ANFH PACA sur la position de la Commission centrale des Marchés

En octobre 1998, le président de l'ANFH transmet aux différents présidents des Comités Régionaux de Gestion, l'information selon laquelle « *il convient de s'en tenir aux instructions de la Direction des Hôpitaux* » et de transmettre l'information aux établissements adhérents.

La position de l'ANFH PACA a été quelque peu différente. En désaccord partiel avec l'interprétation de l'ANFH nationale et de la Direction des hôpitaux, son président, M. Jean-Yves Le Quellec et Mme Hélène Blanchet déléguée régionale, se contentent de transmettre les deux courriers celui de la Commission Centrale des Marchés et celui de la Direction des Hôpitaux aux établissements adhérents de la région, sans commentaire pour ainsi laisser l'interprétation aux directeurs de chaque établissement. Cette démarche juridiquement irréprochable, car elle laisse la responsabilité d'une éventuelle abstention à ceux qui le souhaitent, n'a pas été sans créer une certaine inquiétude chez les acheteurs de formation.

C'est ainsi que le Centre Hospitalier intercommunal de Toulon s'est trouvé confronté à ses propres doutes sur le lancement d'un appel d'offre pour l'achat de formation.

La démarche retenue par l'ANFH PACA fut la mise en place d'un groupe de travail pour l'élaboration d'une aide méthodologique à destination des établissements de la région souhaitant rentrer dans une démarche d'achat de formation par l'intermédiaire du code des marchés publics. L'enjeu était donc de former les gestionnaires de la formation professionnelle continue aux règles du CMP.

Ce travail a abouti à un document de près de 250 pages : *Codazur, le guide des achats publics de prestation de formation* qui détaille les procédures du code des marchés publics à l'attention d'un public peu familier des règles applicables en la matière.

Concernant le montant des dépenses à prendre en compte pour évaluer les seuils déterminant les règles des marchés applicables, le guide se limite à laisser comme seul juge l'établissement et son directeur, car de toute façon si les règles ne sont pas respectées, le directeur est celui qui sera mis en cause par les instances financières de contrôle (Chambre régionale des comptes voire Cour de discipline budgétaire et financière) ou directement par le juge pénal (délit de favoritisme).

En 1999 les incertitudes restent donc très importantes, le nouveau code des marchés apporte pourtant quelques éclaircissements.

2. La notion d'opération et le nouveau code des marchés publics

En dépit des dispositions prises pour assurer mise en concurrence et transparence, une incertitude et une méconnaissance juridique existent aujourd'hui quant aux règles applicables à la commande publique de formation. La nécessité de préciser ce point officiellement et clairement est d'autant plus urgente que dans certains domaines, notamment informatique et comptabilité, la concurrence peut désormais venir d'organismes d'autres pays européens (et potentiellement donc, de sources de contestation d'achats inappropriés ou ne respectant pas les règles de concurrence et de transparence).

a.) *La notion d'opération en matière de formation*

La notion d'opération et celle de prestations homogènes ne se recouvrent pas nécessairement mais toutes deux interviennent pour l'appréciation du seuil des marchés. La notion d'opération est apparue implicitement dans le domaine des services à travers l'article 7-4¹⁷ de la directive européenne 92/50 s'inspirant de la notion d'ouvrage présente dans la directive dite travaux même si « a priori, il paraît difficile d'imposer le regroupement de prestations aussi hétérogènes que peuvent l'être les services »¹⁸.

D'une façon générale, la notion d'opération suppose la réunion d'un certain nombre d'éléments : avant tout, même objet des lots ou marchés, mais aussi, en tant qu'indices complémentaires, mêmes conditions d'exécution (mêmes parties, même durée ou quasiment, mêmes conditions techniques de réalisation...).

¹⁷ article 7-4 de la directive 92/50 « *lorsque les services sont répartis en plusieurs lots faisant chacun l'objet d'un marché, la valeur de chaque lot doit être prise en compte pour l'évaluation du montant du seuil communautaire. Lorsque la valeur des lots égale ou dépasse ce montant, les dispositions de la présente directive s'appliquent à tous les lots* ».

¹⁸ L. Richer et C. Bréchon-Moulènes « Chroniques de législation – Marchés de services » in *AJDA*, juillet août 1998, p.610.

Par conséquent, en principe, les services présentant des caractéristiques similaires doivent être cumulés, mais encore faut-il savoir comment les regrouper, c'est tout l'enjeu de ce mémoire.

La Direction des Affaires Juridiques du ministère de l'Economie et des Finances a donné son interprétation officielle durant le second semestre 2000 de la notion d'opération en matière de formation dans la réponse à un courrier publié par *Marchés publics, la revue de l'achat public*¹⁹. Après avoir rappelé que la notion d'opération est « *plus large que celle de marché. Elle vise le marché ou l'ensemble des marchés qui se rattachent à un même objet. L'appréciation de la notion d'opération doit être effectuée en prenant en compte les circonstances de chaque affaire. La jurisprudence administrative applique la méthode du faisceau d'indices et se réfère à l'objet des différents contrats afin de rechercher l'unité fonctionnelle des projets* ». On peut ainsi retrouver le même type d'explication qu'avait pu donner la Commission Centrale des marchés à l'ANFH et les conclusions sont toutes aussi transparentes s'agissant cette fois-ci d'une question posée par un responsable de formation au sein des collectivités locales :

« Toutes les prestations relatives à une même formation ou à des formations similaires constituent une seule opération.

En l'espèce, si ce correspondant souhaite lancer une formation transversale type sécurité, c'est l'ensemble des formations spécifiques incluses dans cette opération qui devra être prise en compte pour l'évaluation du type de procédure (formalisée ou non) qu'il conviendra de mettre en œuvre.

De même, s'il organise chaque année un plan régulier incluant différentes formations, c'est l'ensemble des formations incluses dans ce plan qui devra être pris en compte pour apprécier le montant des prestations à acheter ».

Cette analyse tend à renforcer la position défendue en 1998 par la Commission Centrale des Marchés et confirme par la même, la nécessité pour les acheteurs hospitaliers de formation, de se soumettre aux règles générales applicables à l'achat public sous peine d'un rappel nécessairement sévère par le juge. La position de l'ANFH et de la Direction des Hôpitaux paraît donc fragile car contraire à la tendance des autorités de contrôle (juges mais aussi DGCCRF).

¹⁹ DAJ, *Marchés publics, La revue de l'achat public*, n°2/2000, p.7.

c.) *L'apport du nouveau code des marchés publics entre éclaircissements et doutes*

Le nouveau code des marchés publics applicable au 9 septembre 2001²⁰ apporte quelques éclaircissements s'agissant de la commande publique de formation : il tend à renforcer les procédures de passation pour les marchés de formation même si en apparence les nouveaux seuils et leur appréciation laissent quelques espoirs et beaucoup d'incertitudes aux gestionnaires de formation.

Les marchés publics de services sont définis comme ayant pour objet la réalisation de prestations de services. La directive communautaire 92/50²¹ définissait les services par défaut, comme étant des prestations qui ne sont ni des travaux, ni des fournitures.

L'article 30 du nouveau code des marchés publics crée une liste exhaustive de catégorie de prestations de services soumises à l'application du code des marchés publics, mais obéissant à un régime allégé en matière de passation. Il s'agit :

- des services juridiques
- des services sociaux et sanitaires ;
- des services récréatifs, culturels et sportifs ;
- des services d'éducation et des services de qualification et insertion professionnelle.

L'article 30 précise qu'un décret fixera la liste des services relevant de ces catégories.

Les marchés publics qui ont un tel objet sont soumis, pour leur passation, aux seules obligations relatives à la définition des prestations par référence à des normes lorsqu'elles existent, ainsi qu'à l'envoi d'un avis d'attribution.

Plusieurs remarques doivent être faites sur cet article.

Il convient en premier lieu de noter que ces catégories de services sont issues de l'annexe I-B de la directive "services" 92/50. La directive prévoit, nous l'avons vu, le même régime allégé pour les catégories de services figurant dans cette annexe.

Mais l'annexe de la directive "services" énumère d'autres prestations de services soumises, pour la passation des marchés, à ce régime allégé notamment la formation

²⁰ Décret n°2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics

²¹ Cf. tableau supra

professionnelle. Il y a eu, en effet, un glissement délibéré des termes. Si la directive 92/50 parlait de « *services d'éducation et de formation professionnelle* », expression reprise en droit interne par le décret du 27 février 1998, la notion de formation professionnelle a disparu au profit de « *services de qualification et d'insertion professionnelle* ».

Le nouveau code des marchés publics est donc sur ce point, plus restrictif que la directive services dans la mesure où la formation professionnelle qui n'est pas mentionnée dans l'article 30 relève du droit commun des marchés publics, alors que le droit communautaire permet une plus grande souplesse.

Ce point est particulièrement éclairant sur la volonté manifeste de voir la commande publique de formation professionnelle continuer à rentrer dans un cadre traditionnel d'achat sans aucune volonté d'exception réservée aux aspects les plus sociaux de la formation.

Certes, il peut subsister un doute, le terme de « formation professionnelle » pourrait être inclus dans la notion plus générale d'éducation, mais à l'évidence le droit public et l'organisation administrative ont toujours distingué ces deux notions. L'éducation relevant d'un ministère propre, face à la formation professionnelle nettement séparée et relevant du ministère de l'Emploi et de la Solidarité²².

Au-delà de la définition des marchés de service, le nouveau code des marchés modifie sensiblement les seuils. Ceux-ci sont appréciés (article 27) dans les marchés de services, quel que soit le nombre de prestataires, en prenant en compte :

- la valeur de l'ensemble des prestations si les besoins de la personne publique donne lieu à un ensemble unique de prestations homogènes et concourant à une même opération ;

²² Ce doute est levé par le décret n°2001-809 du 7 septembre pris pour l'application de l'article 30 du code des marchés publics et fixant la liste des services relevant des catégories mentionnées par cet article. L'article 1^{er} dispose que les « *Services d'éducation et services de qualification et insertion professionnelles* » correspondent aux :

« - *services d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire et supérieur à caractère général, technique ou professionnel* ;

« - *services de qualification et d'insertion professionnelles réalisés sous la forme de prestations d'appui et d'accompagnement à l'emploi, de formations ou d'expériences préqualifiantes, qualifiantes ou certifiantes, et destinés aux jeunes sans emploi, aux personnes rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi, aux personnes handicapées* ».

La formation professionnelle est bien exclue.

- la valeur de l'ensemble des prestations correspondant aux besoins d'une année si les besoins de la personne publique donnent lieu à des réalisations récurrentes de prestations homogènes et concourant à une même opération ;
- la valeur de l'ensemble des prestations sur la durée totale de leur réalisation si les besoins de la personne publique donnent lieu à la réalisation continue de prestations homogènes.

Chaque fois trois critères sont donc mis en avant, les prestations de formation professionnelle, voire le plan de formation dans son ensemble, semblent rentrer dans la seconde hypothèse définie par le code : « *réalisations récurrentes de prestations homogènes concourant à une même opération sur une année* ».

Le caractère homogène des prestations de services est apprécié par référence à une nomenclature définie par arrêté interministériel. En septembre 2001, cet arrêté n'était toujours pas publié, pourtant c'est un élément indispensable et déterminant pour connaître l'étendue de l'obligation de passation des marchés.

Son caractère plus ou moins détaillé donnera l'importance des marchés à venir

De la directive services au nouveau code des marchés publics une même tendance se dessine : l'obligation de passation de marchés publics pour l'achat de formation. Si le doute pouvait être encore permis avant la publication du nouveau code des marchés, la volonté délibérée de faire de la formation un marché de service comme les autres, doit inciter les hospitaliers acheteurs de la formation à ne plus perpétuer des achats à la marge du même code.

Cependant soumettre la formation à un achat strictement encadré ne va pas sans poser de questions sur les modalités pratiques de l'achat et sur les difficultés juridiques propres au marché de la formation.

II. REALISER L'ACHAT : DIFFICULTES PRATIQUES ET INCERTITUDES JURIDIQUES

Domaine longtemps considéré comme secondaire par les structures hospitalières, l'achat public connaît depuis quelques années un regain d'intérêt. La rigueur budgétaire, l'élargissement des domaines d'application du code des marchés publics, notamment depuis l'existence d'un droit européen de la commande publique et le renforcement des contrôles n'y sont pas étrangers.

Le ministère encourage d'ailleurs ce processus de renforcement de la sécurité juridique en matière de passation des marchés publics et d'amélioration de la fonction achat²³.

Désormais, l'acheteur public ne peut plus méconnaître les règles applicables à l'acte d'achat quel qu'il soit et a tout avantage à maîtriser et utiliser une réglementation complexe pour renforcer sa capacité à gérer au mieux et à se prémunir contre le risque d'annulation de procédures d'achat voire de sanction.

La formation professionnelle continue ne peut plus échapper aux règles de mise en concurrence édictées et réaffirmées par le nouveau code des marchés publics. Comme le disent Patrice Blondin et Pierre Pinzelli²⁴: *« l'argument selon lequel il est rare qu'un fournisseur dépasse pour une année le seuil des 300 000 francs et qu'on ne saurait "bâtir une usine à gaz" pour un ou deux marchés n'est plus qu'un cache sexe inutile »*.

Mais si le droit est maintenant clair, sa mise en œuvre est délicate. Les différentes étapes de l'acte d'achat, lancement du marché, passation puis exécution du marché soulèvent des interrogations et donc des inquiétudes qui rendent incertain le bon aboutissement du marché.

²³ Circulaire DHOS/F4/2000/474 du 15 septembre 2000.

²⁴ P. Blondin et P. Pinzelli « Formation et marchés publics » in *DH magazine*, n° 74, novembre décembre 2000, p.22.

A. LE LANCEMENT DU MARCHÉ

Sans revenir sur l'opportunité de passation de marché public, il faut d'ailleurs rappeler que le nouveau code des marchés publics considère que tout achat dans ce domaine dès le premier franc - ou le premier euro - est un marché public²⁵ Il convient d'envisager les procédures qui peuvent être mises en œuvre pour l'achat de prestations de formation dans le cadre d'un plan de formation et d'évoquer les problèmes spécifiques liés au recueil des besoins et à l'élaboration du cahier des charges.

1. Difficultés relatives au choix de la procédure

Selon le nouveau code des marchés publics la procédure de référence est l'appel d'offre (article 26). Cependant, d'autres procédures sont envisageables pour l'achat de formation : la mise en concurrence simplifiée (article 32) et le marché sans formalités préalables (article 28 à 31).

Le seuil détermine, en partie, le choix de la procédure.

Cependant, l'automaticité du recours aux marchés sans formalités préalables semble peu probable. Le législateur réserve ce cas aux « *services d'éducation* » et ne cite plus comme le législateur communautaire « *la formation professionnelle* ». De la même façon, le marché négocié en procédure directe semble exclu car réservé (article 35-I-2) aux « *marchés de service, lorsque la prestation de services à réaliser est d'une nature telle que les spécifications du marché ne peuvent être établies préalablement avec une précision suffisante pour permettre le recours à l'appel d'offre* ». La prestation de formation malgré ses spécificités peut faire l'objet d'un cahier des charges détaillé²⁶.

Bien sûr, les nomenclatures définissant les prestations homogènes seront déterminantes pour connaître les seuils applicables. Il est cependant probable que le décret qui devrait paraître ne favorisera pas le « saucissonnage » trop souvent dénoncé par les instances de contrôle des marchés publics. Les regroupements de prestations de formation auront donc probablement une certaine ampleur leur permettant d'atteindre pour de

²⁵ art. 26 du nouveau CMP

²⁶ Cf.infra.

nombreux hôpitaux de taille moyenne le seuil de 90 000 € HT voire pour les plus importants le seuil de 200 000 € HT.

Les procédures de mise en concurrence simplifiée seront donc fréquentes ce qui implique publicité préalable, mise en concurrence, négociation et commission d'appel d'offre. Autant d'étapes mal maîtrisées par les gestionnaires de formation dans les règles strictes du code des marchés publics.

Les modalités de réalisation devront également être définies préalablement : marchés à bons de commande, marchés à tranche... Les prestations de formation étant là encore peu coutumières de ces prévisions. Un effort d'anticipation sera nécessaire.

2. Le problème de la rédaction du cahier des charges de formation

L'article 1, l'article 5 et l'article 27 du nouveau code des marchés publics mettent à la charge de la personne publique l'obligation de définir, préalablement, à la passation d'un marché, les besoins que la commande publique doit satisfaire.

L'article 1^{er} du CMP fait de la définition préalable des besoins, le critère de l'efficacité de la commande publique et de la bonne utilisation des deniers publics

L'article 5 précise que la nature et l'étendue des besoins de la personne publique doivent être définis avec précision. Ce même article précise en outre que le marché passé par la personne publique doit avoir pour objet exclusif de répondre à ces besoins

L'article 27, enfin se réfère à la notion de besoins prédéfinis nécessaires aux modalités d'appréciation des seuils pour le choix des procédures applicables.

Les principes de la définition précise du besoin, voulus par le législateur, passent donc par une rédaction rigoureuse du cahier des charges de formation. Jusque là, l'achat de formation correspondait, par exemple pour une prestation de formation répondant à un objectif de service spécifique, à un dialogue entre le cadre d'un service, le service formation et un nombre restreint de prestataires formation. Or cette possibilité sera très réduite, le cahier des charges et sa publicité imposeront une définition beaucoup plus méticuleuse du besoin. Quelques hôpitaux ont déjà beaucoup progressé sur l'élaboration de cahier des charges pour optimiser leurs achats.

Et c'est probablement un des enjeux majeurs de ces nouvelles obligations.

Le cahier des charges doit comporter notamment :

- **L'identification du demandeur** : statut, taille, activités
- **Le thème ou l'intitulé de la formation demandée**
- **La définition des objectifs visés** :
 - Objectifs de la formation : objectifs pédagogiques ; objectifs de compétence à rédiger en terme de capacités à acquérir « être capable + verbe d'action » et objectifs d'impact.
 - Les conditions de réalisation : Durée, période, rythme de réalisation, nombre de sessions prévues, lieu de déroulement de la formation.
 - Les modalités d'évaluation
 - Délai d'exécution de la formation
- **Présentation du public concerné par la formation**
- **Caractéristiques des organismes prestataires et de leurs formateurs** (par exemple, des formateurs permanents permettent une poursuite de la formation sur plusieurs années)
- **Les contraintes éventuelles**

Le contenu du cahier des charges est déterminant car, il permet d'élaborer une grille d'analyse objective pour la Commission d'Appel d'Offre.

Tout l'enjeu est que le cahier des charges soit aussi précis que possible sans empiéter sur le domaine du pédagogue. « *Il ne faut pas enfermer les prestataires dans un cahier des charges trop rigide, trop bouclé* »²⁷.

Derrière l'apparente simplicité et la réponse à une définition du besoin qui paraît de bon sens se cache pourtant une particularité du domaine de la formation : une demande éclatée dans un lourd processus institutionnel. Le plan de formation dans son élaboration se caractérise par un nombre élevé d'interlocuteurs institutionnels potentiels :

- Au niveau des services : cadres, conseil de service, chef de service ;
- Au niveau de l'établissement : commission de formation, CTE, CHSCT, CSSI, CME et éventuellement CLIN ;
- Au niveau externe : pour les adhérents, l'ANFH.

²⁷ Support de formation réalisé par Nelly Delle Vergini (GRIEPS) pour le CHITS le 1^{er} juillet 2001

C'est pourquoi l'élaboration d'un cahier des charges ne se résume pas à un dialogue entre un demandeur de formation et le service formation chargé de sa rédaction, mais doit être compris et analysé dans un système infiniment plus complexe.

B. LA PASSATION DU MARCHE

La passation du marché se révèle une phase délicate car il s'agit de respecter des règles rigoureuses sur un marché complexe et de comparer des prix pas toujours transparents pour l'acheteur.

1. Un marché de la formation éclaté

Le marché de la formation se caractérise par une diversité des statuts des organismes et des dispensateurs et par conséquent des obligations fiscales et sociales qui rendent la tâche compliquée. Le pouvoir adjudicateur doit à la fois vérifier et respecter les règles d'égalité et de libre concurrence dans le cadre d'un marché.

a.) *Des statuts très variés*

L'exercice de l'activité de dispensateur de formation professionnelle continue n'est soumise à aucune condition particulière, en dehors de l'interdiction opposée à toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour « *manquement à la probité, aux bonnes mœurs et à l'honneur* »²⁸

Les textes n'imposent donc aucune forme juridique spécifique.

L'activité du dispensateur de formation peut être ainsi exercée par des personnes morales de droit public ou de droit privé, et par des personnes physiques de droit public ou de droit privé et par des personnes physiques. Parmi les statuts existants, on peut citer principalement :

- Les personnes morales de droit privé à but lucratif : les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés anonymes, les groupements d'intérêts économiques...
- Les personnes morales de droit privé à but non lucratif : les associations

- Les personnes morales de droit public : établissements et structures dépendant du ministère de l'Education Nationale (GRETA, université...), chambres consulaires, autres établissements publics de santé
- Les personnes physiques exerçant soit à titre individuel une activité de formation (travailleurs indépendants) ; soit à titre occasionnel (intervenant vacataire c'est-à-dire salarié d'un établissement ou d'un organisme).

A ces formes classiques, il faut ajouter toutes les formes juridiques existantes dans les autres pays européens notamment, qui peuvent répondre à des offres sur le territoire national.

Derrière des statuts très diversifiés se cache un accès réglementé par les pouvoirs publics au marché de la formation.

Toute personne physique ou morale de droit privé qui dispense de la formation professionnelle continue a l'obligation d'adresser préalablement une déclaration d'existence aux autorités administratives compétentes. Cependant, sont non assujettis à la déclaration préalable d'existence les organismes publics et les personnes physiques exerçant à titre occasionnel.

Un élément est également à clarifier dans ce domaine. C'est l'usage très fréquent, par rapport aux autres marchés de service, de la sous-traitance. L'acheteur méconnaît souvent le lien qui existe entre le dispensateur effectif de la formation et le titulaire du marché. Les intervenants étant rarement agents de l'entreprise et ayant un statut mal défini (sous traitant, paiement direct, salarié...), ce qui pose, là encore, le problème de la vérification des obligations sociales incombant à l'acheteur public

Cette diversité de statut est fondamentale pour comprendre les spécificités du marché de la formation. Si l'on prend par exemple un appel d'offre, le statut même du dispensateur peut plus ou moins déterminer ses capacités de réponses. Et tous les organismes n'ont pas toutes les mêmes, il n'y a pas qu'une différence de taille - entre gros et petit - connue pour les marchés de travaux et de fournitures.

De même la pénétration de la « culture marché public » n'est pas nécessairement la même. Si les dispensateurs, personnes morales de droit privé à but lucratif sauront s'adapter

²⁸ art. L 920-4 du code du travail

à ce nouveau marché, les travailleurs individuels qui travaillaient grâce à leur réseau relationnel seront nécessairement pénalisés.

De la même façon, les organismes publics ne se sont pas encore appropriés le réflexe de la consultation des appels d'offres : Au niveau d'un établissement public de santé si un lot a pour objet une prestation de formation assez universitaire, il a toutes les chances d'être déclaré infructueux, car les organismes publics de formation, notamment universitaires, ne répondent généralement pas aux marchés publics.

Il est certain que la montée en charge inéluctable de la commande publique de formation, sous la forme rigoureuse des marchés publics, va petit à petit, permettre au dispensateur de formation de s'adapter, mais la vitesse relative d'adaptation entre dispensateurs va profondément modifier le marché de la formation. Des mouvements de concentration notamment paraissent incontournables.

d.) *Libre concurrence, égalité et obligations des formateurs*

Au-delà de la diversité des statuts, les obligations des dispensateurs de formation sont très hétérogènes. La passation d'un marché public est dès lors plus difficile, car c'est au pouvoir adjudicateur, sur la base de l'article 52 du code des marchés publics, d'écarter les offres irrecevables des dispensateurs qui ne présentent pas des garanties techniques et financières suffisantes.

Deux exemples de cette difficulté autour de la question de la TVA pourtant cruciale pour le respect de l'égalité et de libre concurrence.

Les organismes de formation sont avant tout des entreprises qui doivent être gérées en tant que telles. Toutefois, du fait de leur activité, certaines règles de gestion leur sont spécifiques.

De manière générale, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'applique à toutes les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux dans le cadre d'une activité économique.

En référence à ce principe, tous les organismes de formation, à l'exclusion des personnes morales de droit public, entrent dans le champ d'application de la TVA.

Néanmoins, les organismes de formation de droit privé, peuvent demander à être exonérés de la TVA

Cette option est possible, sous réserve de l'obtention d'une attestation reconnaissant que l'organisme exerce son activité dans le respect des règles relatives à la formation professionnelle continue.

Les dispensateurs de formation qui n'entrent pas dans le champ d'application de la TVA, restent redevables de la taxe, sur le montant des traitements, salaires, indemnités et émoluments versés à leurs salariés.

Ainsi chaque statut de dispensateur doit être étudié pour ne pas méconnaître les obligations fiscales liées à celui-ci.

Actuellement, les personnes publiques sont tenues de respecter les procédures de mise en concurrence et notamment de produire toutes les pièces demandées dans le cadre d'une consultation.

Néanmoins, il est précisé à l'article 46 du nouveau code des marchés publics que ces dernières n'ont pas de certificat à fournir en matière fiscale ou sociale dans la mesure où elles ne sont pas soumises à des obligations particulières susceptibles de faire l'objet d'une attestation ou d'un certificat et ne souscrivent pas de déclaration. En effet, au regard de leur situation spécifique, les personnes publiques ne sont pas soumises à l'ensemble des obligations incombant aux personnes privées.

Pourtant, ces exceptions pourraient à terme être remises en cause. La dispensation des pièces si elle est compréhensible pour une personne publique ne doit pas être liée à des avantages injustifiés si la personne publique devient attributaire d'un marché, ce qui est contraire aux principes d'égalité et de libre concurrence.

La jurisprudence récente aussi bien communautaire que nationale peut nous éclairer.

Dès 1998, dans l'arrêt « *Communauté de Communes du Piémont de Barr* »²⁹, le Conseil d'Etat avait souligné que deux établissements publics de coopération intercommunale dont l'un adhère à l'autre et qui contractent pour gérer par leurs moyens communs un service public, doivent passer un marché public de services. Une telle évolution pourrait concerner les hôpitaux.

²⁹ CE section 20 mai 1998 "Communauté de communes du Piémont de Barr".

Cette analyse est confirmée par l'arrêt « *Teckal* » du 18 novembre 1999 de la Cour de Justice des Communautés Européennes³⁰. Lorsqu'un pouvoir adjudicateur envisage de conclure, avec une entité formellement distincte de lui et autonome par rapport à lui pour la prise de décisions, un contrat à titre onéreux ayant pour objet la fourniture de produits, il lui faut appliquer la directive du Conseil du 14 juin 1993 relative aux conditions de passation des marchés de fournitures. A n'en pas douter le même raisonnement pourrait s'appliquer aux services.

Ainsi, une personne de droit public au sens communautaire, qui produit des services, travaux ou fournitures en échange d'un prix, est soumise au droit communautaire des marchés publics lorsqu'elle dépasse certains seuils. Dans ce cadre, la non-soumission à la TVA de la personne publique attributaire apparaîtrait comme un avantage injustifié.

La conséquence pour les hôpitaux est que l'activité des centres de formation ou des écoles pourrait à plus ou moins long terme être considérée, quand elle réalise des prestations de formation pour un autre établissement, comme une activité subsidiaire soumise à la TVA.

Bien sûr, le cas est relativement marginal mais il illustre bien le glissement qui s'est effectué depuis plusieurs années sur le champ de la formation. La formation est passée d'un statut de prestation à part dont l'achat ne souffrait d'aucun formalisme ou presque, à un service marchand dans un secteur concurrentiel.

Et cette analyse concerne également les organismes publics dispensateurs de formation œuvrant sur le marché de la formation. Car ce dernier, n'est plus considéré depuis le nouveau code des marchés publics comme un marché à part. Le Conseil de la Concurrence dans un avis du 12 décembre 2000 a d'ailleurs confirmé ce point. La nature publique des organismes publics de formation « *ne les fait pas échapper aux règles du droit de la concurrence* » même s'ils bénéficient « *d'avantages en terme de coût* » notamment « *en ce qui concerne certaines charges* »³¹

³⁰ CJCE 18 novembre 1999 "Teckal".

³¹ Conseil de la Concurrence, Avis n°00-A-31 du 12 décembre 2000 relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la Formation Professionnelle (FFP).

2. L'analyse du prix d'une prestation de formation

L'achat dans le secteur public doit avoir pour objet et pour effet, d'assurer l'égalité des candidats à la commande publique. Elle doit également avoir pour objet et pour effet, comme pour l'ensemble des autres gestionnaires publics ou privés, de permettre l'acquisition d'un service au meilleur coût. Cette exigence est d'autant plus impérative dans les établissements publics de santé, que la contrainte qui pèse sur l'évolution des budgets, impose de rechercher et de mobiliser la totalité des marges de manœuvres internes.

L'amélioration de l'efficacité économique d'un achat, passe d'abord par la définition précise du besoin, notamment grâce à l'élaboration rigoureuse d'un cahier des charges. Mais c'est aussi en pesant traditionnellement sur le prix des prestations dans le cadre de la passation du marché, en comparant les coûts induits, et également en recherchant la performance de la prestation, que l'on obtient un bon achat. L'achat ne peut se résumer au respect formel de règles extérieures contraignantes, mais doit être un outil d'efficacité, de performance et de modernisation

L'analyse des prix et coûts se révèle particulièrement délicate lorsqu'il s'agit de prestations intellectuelles, et d'une manière plus générale la définition de critères de choix est problématique.

a.) *Prix et coût des prestations de formation*³²

L'acheteur de formation a nécessairement le souci de maîtriser ses coûts. Cependant, dans le cadre d'un marché, ses marges de négociations sont forcément réduites, par rapport à une négociation de gré à gré. Pour connaître le coût d'une formation, on ne peut se contenter d'une simple comparaison des prix. L'établissement doit prendre en compte les frais de déplacement, d'hébergement, de restauration et éventuellement les frais de traitement, si les agents doivent être remplacés durant la période de formation.

³² Le prix est l'expression monétaire de la valeur d'une transaction ; ce terme s'applique uniquement aux relations de l'entreprise avec le milieu extérieur (prix de vente, prix d'achat) et ne doit pas être confondu avec celui de coût.

Le coût est une somme de charges s'appliquant à une prestation ou à un produit.

Ce calcul et une comparaison des offres ne sont pas aussi simples car chaque formation (donc potentiellement chaque lot pour un marché) peut avoir ses propres critères.

Le modèle de base le plus simple, est la constitution d'un groupe pour une formation réalisée en intra. L'acheteur n'aura alors qu'à comparer un coût horaire de formation auquel s'ajouteront éventuellement des frais d'hébergement, de déplacement et de restauration du formateur. Ces coûts doivent impérativement être intégrés par le prestataire car ils peuvent être très variables.

Il faut noter au passage, que les Chambres régionales des comptes recommandent que ces coûts liés au déplacement d'un intervenant, répondent à une tarification sur la base des indemnités fonction publique prévues par le décret du 28 mai 1990 modifié.

Cependant, le problème du coût est fortement lié à l'expression du besoin et à l'exhaustivité du cahier des charges : celui-ci doit-il préciser le nombre de jours pour la prestation de formation ? Le risque n'est-il pas alors s'agissant d'une prestation intellectuelle de se substituer au dispensateur de formation en empiétant sur ses capacités de réponse à partir d'une demande pédagogique ? L'expression du besoin étant à n-1, si la formation concerne de nombreux agents d'un même service, les nécessités de celui-ci peuvent imposer un fractionnement de la formation et ainsi augmenter le coût en multipliant les frais de déplacement d'un intervenant.

Par exemple, un groupe d'un service d'hémodialyse exigera que la formation en 4 jours se fasse en deux fois deux jours ou quatre fois un jour en fonction des nécessités d'organisation. Le coût pourra considérablement augmenter, si l'intervenant doit se déplacer quatre fois au lieu d'une seule fois, si son domicile est éloigné de l'établissement. Bien sûr cela anticipe sur l'exécution du marché, mais le pouvoir adjudicateur ne peut pas faire abstraction de ces éléments dans le choix du prestataire.

Si la formation implique le déplacement des stagiaires, la proximité géographique du dispensateur de formation doit-elle être un critère de choix, étant donné qu'elle implique un coût très variable pour l'établissement public de santé ? . Par exemple le choix d'une formation pour l'Hôpital de Toulon la Seyne sur Mer sera très différent au niveau des coûts si elle se déroule à Marseille, Nice ou Paris. Une formation meilleure à Paris doit-elle être abandonnée au bénéfice d'une proximité géographique, souhaitée le plus souvent par les agents, ceux-ci pouvant dans certains cas renoncer à la formation ?

Le pouvoir adjudicateur se doit donc de maîtriser parfaitement la constitution des coûts de formation pour pouvoir comparer des offres, mais il doit également reconnaître une part d'aléas propres à la formation dans l'exécution de la prestation, comme le désistement des stagiaires, qui peuvent avoir des conséquences financières importantes. Le gestionnaire de formation doit gérer ces aléas.

e.) *La définition de critères de choix*

Le choix d'une prestation ne peut se résumer à son coût. Le prix de revient pour l'acheteur est habituellement un moyen objectif déterminant. Cependant, en matière de formation, au-delà des difficultés d'évaluation des coûts, ceux-ci sont souvent artificiels et peu significatifs.

Une prestation de formation, plus que toute autre prestation intellectuelle, est dépendante de la qualité intrinsèque de l'intervenant : image, réputation voire charisme peuvent modifier fondamentalement la qualité de la prestation et donc son efficience économique.

Ce constat ne doit pas conduire à l'impuissance, la détermination de critères de choix techniques doit permettre de diminuer cette part d'incertitude.

A partir de la fiche outil proposé par l'ANFH dans son guide *Pistachat* et du *Guide de l'acheteur public de formation* réalisé à l'attention des DDTEFP et des ANPE se dessinent quelques critères communs :

- **Les références du formateur**
 - Mode et critères de recrutement.
 - Qualifications, expérience professionnelle.
 - Modalités de formation des formateurs au sein de l'organisme (fréquence, durée.).
 - Potentiel de formateur de l'organisme : nombre de formateurs permanents/vacataires.

- **Nature de l'offre de formation**

- La proposition de l'organisme correspond-elle à un programme sur mesure /standard/adapté³³ ?
- Adéquation du programme de formation avec les objectifs à atteindre en termes de contenu et de durée.
- Quel est le niveau de compréhension de la demande par l'organisme ?
- Reformulation du problème.
- Caractère innovant de la proposition.

- **L'ingénierie de formation et l'implication de l'organisme.**

- Quel est le dispositif de pilotage et d'évaluation du projet de formation proposé ?
- Quel est le dispositif pédagogique proposé pour atteindre les objectifs fixés dans le cahier des charges ? ,
- Quelle est sa capacité d'implication ? qualité d'écoute et d'échanges.
- Informations complémentaires demandées.
- Réactivité de l'organisme.

- **Méthode pédagogique et documentation stagiaire**

- Quelles sont les méthodes ou outils pédagogiques proposés ? justification de leur pertinence.
- Quels sont les supports remis aux stagiaires ? forme et contenu, pertinence et actualisation.

A ces éléments, il s'agit aussi d'ajouter et de savoir utiliser efficacement l'évaluation des achats de l'année précédente comme critère objectif de choix.

La passation de marché public permet donc d'explicitier et de motiver des choix qui n'étaient pas toujours très transparents. Elle tend surtout à recentraliser le choix du prestataire. Jusque-là, l'achat se faisait conjointement entre le service formation et le cadre du service demandeurs pour les objectifs de service ou solitairement pour les objectifs institutionnels. La nature même de la procédure impose un retrait des cadres et des partenaires sociaux qui pouvaient émettre un avis . Ce point sera développé en analysant la démarche entreprise au Centre hospitalier intercommunal de Toulon La Seyne sur Mer.

³³ Le choix d'une formation standard peut être souhaitable pour de nombreuses formations de mises à niveau, par exemple formation informatique d'initiation aux traitements de textes ou aux tableurs.

C. EXECUTER LE MARCHÉ : L'ANFH : UN ECRAN FACE AUX MARCHES PUBLICS ?

A la différence des autres achats de service, l'exécution d'un marché de prestation de formation ne se résume pas à une relation entre deux parties : l'établissement public de santé et le titulaire du marché. Un tiers intervient : l'ANFH.

Comme nous avons pu le voir : « *Il est anormal qu'au motif que le payeur est l'ANFH, aucun appel d'offres au sens du code des marchés publics ne soit jamais lancé* »³⁴. Si l'ANFH a pu utilement servir d'écran à de nombreux établissements pour s'abstenir de passer des marchés publics, son existence aujourd'hui ne doit pas être un frein à la bonne exécution du marché, même si des problèmes juridiques ne sont pas réglés. Ceux-ci pousseront d'ailleurs peut être le législateur à repenser le statut des associations gestionnaires de fonds publics.

1. La désignation du comptable assignataire

L'article 255 de l'ancien code des marchés publics prévoyait la désignation du « *comptable public assignataire* » chargé du paiement dans les mentions obligatoires sur les pièces constitutives des marchés. Se posait donc la question de la mention à retenir quand l'ANFH intervient en qualité de tiers-payeur. Tous les établissements adhérents à l'ANFH étaient confrontés à ce problème.

Le nouveau code des marchés dans son article 12 apporte une modification importante puisqu'il fait disparaître la notion de comptable public en évoquant simplement la notion de « *comptable assignataire* ». Cette évolution rend désormais possible la présence de l'ANFH qui peut ainsi passer du statut de payeur à celui de comptable. Cependant, la mise en œuvre pratique de ce principe, peut poser des difficultés.

Les délégations régionales de l'ANFH ne sont pas structurées et organisées pour tenir ce rôle. Là encore, la nécessité de formation s'imposera. Mais les structures légères que sont les ANFH les obligeront probablement à s'étoffer. Le statut associatif de l'ANFH rend

³⁴ Lettre d'observation définitive de la Chambre régionale des comptes Nord – Pas-de-Calais du 6 mai 1997

cependant cette solution un peu étonnante dans un contexte de contrôle renforcé des deniers publics. Il apparaît surprenant que des exceptions au principe d'ordonnateur public/comptable public se développent. Il est certain qu'à terme, le statut de l'ANFH sera repensé, même si aujourd'hui son statut ne fait pas obstacle à l'existence de contrôle : les décisions du conseil d'administration sont transmises à la DHOS pour un contrôle de la légalité et la Cour des Comptes est compétente pour la contrôler.

L'exemple du CH d'Avignon montrera les difficultés pratiques de mise en œuvre du statut de comptable assignataire pour l'ANFH PACA.

2. Délais de paiement

L'ancienne version du Code des marchés publics imposait à l'administration de procéder au mandatement des sommes dues dans un délai ne pouvant excéder 45 jours pour les établissements publics de santé, à compter de la réception de la demande de paiement.

Le nouveau code des marchés publics ne fait plus référence au délai de mandatement, mais à un délai de paiement.

En effet, l'article 96 du nouveau code des marchés publics stipule que : « *les sommes dues en exécution d'un marché public sont payées dans un délai prévu par le marché, ou à défaut, dans un délai maximum fixé par voie réglementaire* ».

En cas de dépassement du délai de paiement, des intérêts moratoires sont dûs de plein droit et sans autre formalité au titulaire ou au sous traitant, à compter du premier jour suivant l'expiration du délai de paiement.

Les difficultés d'appréciation des délais de paiement seront renforcées dans les marchés de formation qui feront exception au circuit normal de règlement et de liquidation des marchés. D'éventuels conflits de responsabilité pourront surgir entre les services de formation et l'ANFH quant au non respect des délais de paiement. Une responsabilité partagée est-elle envisageable quand le délai de paiement n'est pas respecté ?

D'une manière générale, on peut envisager un certain tâtonnement dans les procédures entre les DRH des établissements et la délégation régionale des établissements peu familière des procédures de règlement des marchés publics.

Les hypothétiques avances et acomptes (article 87, 88 et 89 du nouveau code des marchés publics) pourraient produire les mêmes effets de conflits de responsabilité entre les établissements publics de santé et leur comptable pour les prestations de formation.

3. Respect de la notion de service fait et non réalisation de la prestation.

La notion de service fait, en matière de formation, est également un point sensible de l'exécution d'un marché. Le paiement d'une prestation intervient et ne peut intervenir qu'après la constatation du service fait. Mais il existe une impossibilité de vérifier le service fait avant le terme de la prestation et une évaluation à plusieurs temps. D'ailleurs, la matérialité de la formation est liée à la présence du ou des stagiaire(s) dont le contrôle peut être assez aléatoire. La collecte de l'information dans ce domaine peut apparaître imparfaite : le dispensateur de formation effectue seul le contrôle de la présence et, d'une certaine façon donc, du service fait³⁵.

A la fin de la prestation de formation, la facture est envoyée à l'établissement public de santé, donneur d'ordre qui seul a le pouvoir d'attester du service fait. L'ANFH paye ainsi une prestation dans laquelle elle n'intervient à aucun moment et pour laquelle elle ne dispose d'aucun moyen propre de contrôle. Ce système a d'ailleurs fait l'objet du jugement sévère de la Chambre régionale des comptes du Nord – Pas-de-Calais³⁶.

Quand une action n'a pas pu être réalisée (absence de stagiaire, annulation d'un groupe...) ce qui constitue le quotidien des services de formation et n'a donc rien d'exceptionnel, elle ne peut être payée. Dans le cas d'un achat de gré à gré, une négociation s'engage entre le prestataire et l'acheteur. Dans le cadre du nouveau code des marchés publics (article 98) des indemnités peuvent sous certaines conditions, être payées.

Cependant le paiement de ces indemnités va inévitablement poser problème. Selon le code du travail et sa jurisprudence³⁷ mais également le règlement intérieur de l'ANFH³⁸, il est

³⁵ Il existe cependant des moyens d'effectuer un double contrôle en demandant au dispensateur de formation de remettre en séance une évaluation spécifique et nominative à renvoyer au service de formation.

³⁶ « *Un commode tiers payeur* », lettre d'observation définitive du 6 mai 1997.

³⁷ Article L920-9 du code du travail et Cour de cassation, chambre sociale, 9 mars 1994.

³⁸ Article 87.

impossible d'imputer une action qui n'est pas réalisée. Autrement dit, le dédommagement prévu par le code des marchés publics, ne peut pas se faire selon le code du travail sur la base du 1 %. Il reviendra donc à l'établissement en sus des dépenses de formation, de prévoir des dépenses d'indemnisation, qui s'ajouteront aux dépenses de formation et, seront payées directement par lui.

D'une manière plus générale, d'autres incertitudes vont probablement surgir, quant à la nature des relations contractuelles imposées par le code du travail – la convention de formation – et le contrat lié à la passation d'un marché public.

Acheter la formation professionnelle continue dans le cadre des marchés publics s'impose donc à l'ensemble des établissements publics de santé. Les difficultés et incertitudes juridiques et pratiques, rendent difficile la mise en œuvre par les acteurs de terrains d'un principe souhaité par le législateur. Ils complexifient encore plus cette tâche quand le droit est mouvant et donc créateur d'insécurité juridique. La nécessité de se former à l'achat en est encore plus urgente.

SECONDE PARTIE

SE FORMER A L'ACHAT

I. ENQUETE AU NIVEAU DES CHU : ENTRE PRISE DE CONSCIENCE ET CONTINUITE DES PRATIQUES

L'application du code des marchés publics au domaine de la formation soulève des questions et des difficultés que les plus grands établissements publics de santé français perçoivent d'une façon particulièrement vive. Avant tout parce qu'ils sont les plus gros acheteurs et que de ce fait ils subissent les obligations les plus élevées compte tenu des effets de seuils. Ce constat pourrait être fait de la même manière avec un nombre important d'établissements non CHU, dont les achats de formation sont eux aussi considérables mais pour une question de temps et d'efficacité dans l'enquête, le choix subjectif d'interroger uniquement des structures hospitalo-universitaires s'imposait.

Cependant pour compléter l'enquête et pour illustrer, en dehors du cas toulonnais encore dans une phase de transition vis-à-vis de ses achats de prestation de formation, il est apparu intéressant d'évoquer brièvement l'achat de formation au Centre hospitalier d'Avignon qui par sa taille et sa démarche semble significatif : élaboration de deux marchés de prestation de formation et rôle de comptable mis en œuvre par l'ANFH PACA.

A. PRESENTATION DU QUESTIONNAIRE

L'objectif du questionnaire envoyé à l'ensemble des CHU français était de connaître l'état des pratiques en vigueur dans les grands établissements hospitaliers pour l'achat de formation. L'intégralité du questionnaire se trouve en annexe.

Ce questionnaire comme il l'a été précisé dans l'introduction a été envoyé par l'intermédiaire de la Direction du Personnel et des Affaires sociales des Hospices civils de Lyon pour gagner en efficacité, notamment en terme de taux de retour. Onze établissements sur vingt-neuf ont répondu, ce qui fait un taux de retour de 38 %, assez satisfaisant. Les établissements qui ont répondu sont :

- le CHRU de Lille (59)
- le CHRU de Tours (37)

- le CHRU de Dijon (21)
- le CHU de Montpellier (34)
- le CHU d'Angers (49)
- le CHU de Poitiers (86)
- le CHU de Besançon (25)
- le CHU de Grenoble (38)
- le CHU de Nice (06)
- les Hôpitaux Universitaires de Strasbourg (67)
- et les Hospices Civils de Lyon (69)

Les grandes lignes du questionnaire avaient pour but :

- D'obtenir des ratios financiers pour comparer les masses budgétaires en jeu : section d'exploitation du budget général, charges d'exploitation relatives au personnel et bien sûr les montants disponibles pour le plan de formation en distinguant, d'une part, par type d'action de formation, et d'autre part, par type de dépenses (enseignement, déplacement et hébergement, salaires et charges).
- De connaître l'adhésion à l'ANFH, ce qui est le cas de tous les établissements qui ont répondu, et la méthode d'élaboration du plan de formation.
- Ensuite, il s'agissait de connaître les établissements qui avaient déjà passé des appels d'offres pour acheter des prestations de formation en les interrogeant sur le périmètre de ce marché et bien évidemment d'évoquer les difficultés qu'ils ont pu rencontrer dans cet appel d'offres. Pour ceux qui n'ont jamais passé d'appel d'offres, il s'agissait de connaître leurs raisons et s'ils prévoyaient d'en passer.
- Enfin deux questions subsidiaires : le nouveau code des marchés publics modifie-t-il les pratiques en cours et le rôle des partenaires sociaux dans l'achat.

L'objectif du questionnaire n'est pas de connaître les bons et mauvais élèves, mais bien d'analyser les différences de pratique qui peuvent être assez considérables, tant le cadre juridique est incertain et donc sujet à interprétation. On retrouve d'ailleurs au sein des CHU les mêmes différences d'analyse qui existaient entre la Direction des Hôpitaux et la Commission Centrale des marchés.

L'analyse du questionnaire a fait l'objet d'un compte rendu synthétique le 19 septembre 2001 à la réunion de la commission des directeurs des Ressources Humaines dans le cadre de la conférence des directeurs généraux de CHU, ce qui a permis d'évoquer l'actualité de la question.

B. RESULTAT DE L'ENQUETE ET ANALYSE : DE RARES TENTATIVES TOUJOURS INSATISFAISANTES

En préambule à l'analyse, le choix a été fait de ne pas citer les établissements directement, dans le dépouillement de l'enquête, sauf exceptions. Il s'agit d'étudier des pratiques et non pas des établissements. Par ailleurs, cette enquête, ne couvrant que onze CHU, ne peut être prise comme absolument représentative, elle ne fait qu'éclairer la diversité des pratiques.

Il est possible de distinguer deux attitudes générales pour l'achat de formation au niveau des CHU, qui se divisent en deux groupes. D'une part, des établissements dont l'achat de formation peut être considéré comme légitimiste en référence à la position de la Direction de l'hospitalisation et de l'Offre de soins. Aucune procédure propre aux marchés publics n'est appliquée ou presque, cela se justifiant par des achats morcelés toujours en dessous des anciens seuils de 300 000 francs TTC. D'autre part, les légalistes plus proches de la position de la Direction des Affaires Juridiques du Ministère de L'Economie qui se caractérisent par des tentatives plus ou moins réussies d'achat de formation d'une partie de leur plan notamment par des appels d'offres toujours au moins partiellement déclarés infructueux.

Le premier groupe représente environ les deux tiers des établissements interrogés, le second le dernier tiers.

Chacun des groupes doit être analysé sachant qu'aucune distinction de taille, de budget ou même géographique ne les prédétermine à l'appartenance à un groupe ou l'autre. Il s'agit donc bien de pratiques, de choix de gestion, qui ne peuvent pas faire l'objet de critiques car relevant d'une interprétation différente des textes.

1. Les légitimistes : garder une souplesse de gestion en s'interrogeant sur sa pratique.

a.) Des seuils difficiles à atteindre

Les deux tiers des établissements n'ont donc pas ou exceptionnellement passé un marché public de prestation de formation. La plupart justifie cet état de fait par : « *la logique du recensement annuel des besoins et celle de la planification annuelle expliquent que le recours aux procédures des marchés soit exceptionnel. En effet, le nombre et le volume d'actions réalisées avec un même organisme ne permettent pas d'atteindre le seuil maximum au-delà duquel la procédure doit être appliquée* ». La notion d'opération s'inspire donc pour la plupart des établissements d'une vision très stricte, voire restrictive : une formation annuelle très spécifique égale une opération.

Tous mettent cependant en avant leur souci légitime de respect des règles de la concurrence au-delà d'un certain montant (par exemple 50 000 francs TTC) « *nous faisons appel à la concurrence en sollicitant de 3 à 5 organismes de formation* ». Le choix se fait ensuite par rapport à l'adéquation des propositions aux besoins des services avec la prise en compte du critère coût, incluant la plupart du temps une phase de négociation.

Il aurait probablement fallu aller plus loin dans l'analyse pour savoir si effectivement cette procédure fait réellement jouer la concurrence, ou bien si elle favorise implicitement les situations acquises et ne rend pas difficile pour un nouvel acteur une entrée sur le marché. L'absence d'éléments d'analyse ne permet pas de conclure, mais c'est justement sur ce point que les chambres régionales des comptes sont attentives.

b.) Quelques volontés d'évolution

Les établissements concernés par l'absence des marchés (dans le cadre de l'ancien code) semblent cependant s'interroger sur leurs propres achats. Certains envisagent à l'avenir de passer des appels d'offres pour « *des formations récurrentes* » et pluriannuelles, d'autres pensent à des formations sur les nouvelles dispositions applicables au 9 septembre 2001 en envisageant d'ores et déjà de nouvelles modalités de passation des marchés et la restructuration du dispositif d'achat de formation.

Un établissement ayant procédé une seule fois à un appel d'offres très spécifique constate que sa première expérience fut peu concluante car deux avenants successifs ont été nécessaires pour la réalisation effective et la poursuite du marché. Un autre établissement envisageant une évolution dans ses procédures, anticipe son calendrier de recueil des besoins, pour permettre d'intégrer le temps nécessaire à la consultation et la publication des avis d'attribution au BOAMP de la procédure des marchés publics.

Quelques établissements demeurent cependant très sceptiques en mettant en avant que « *le processus de formation (...) s'inscrit dans une conception formation investissement fondée sur l'implication des personnels d'encadrement et sur un mode projet, [qui] paraît peu compatible avec une procédure centralisée et globalisante caractérisant un appel d'offres au sens juridique* ». Ce qui tend à mettre en avant à juste titre, la spécificité des prestations de formation et l'importance des négociations directes entre un établissement, un service et un organisme prestataire.

Il est à signaler que la procédure des marchés publics n'est envisageable que pour les prestations excluant les actions propres de chaque hôpital en interne, les prestations de l'Education Nationale, des Universités et les journées professionnelles. Cependant aucun établissement ne fait mention des achats de formation que peuvent effectuer les écoles rattachées aux structures hospitalières.

2. Les légalistes : tenter d'acheter selon les règles des marchés publics en doutant de leur efficacité.

Plus intéressant évidemment sont les établissements entrés dans une procédure propre aux marchés publics. L'échantillon étant encore plus réduit, il est très difficile d'en tirer des conclusions générales, c'est pourquoi, l'exemple du CHU de Lille sera exposé plus longuement.

a.) Une procédure contrainte et contraignante

L'ensemble des établissements qui s'est soumis aux règles des marchés publics semble plus ou moins contraint, car l'application à leurs yeux apparaissait pour certaines actions incontournables (le saucissonnage aurait été trop visible ?).

Les sujets sont d'ailleurs assez semblables : prestations de formation bureautique, amélioration continue de la qualité, management, évaluation des compétences...

Le constat est assez unanime : « *Procédure lourde et contraignante inadaptée à la formation* » plus précisément les gestionnaires constatent :

- L'anticipation importante pas toujours compatible avec la nécessaire maturation et l'évolution d'un projet de formation dans le temps (cas des achats pluriannuels)
- L'inertie : délais liés aux procédures générant un retard dans la mise en œuvre des actions.
- Le manque de souplesse : difficulté d'adapter l'architecture du dispositif au besoin réel.
- Le choix délicat : l'incapacité à rencontrer les concurrents en appel d'offres ne permet pas de s'assurer de la qualité des prestations.

L'attente de la parution des nomenclatures définies par le nouveau code des marchés publics semble laisser en suspens toutes évolutions, la précision des nomenclatures déterminera l'ampleur des prestations de formation à soumettre aux procédures les plus rigides du code, seul le CHU de Lille semble plus serein car plus en avance dans sa démarche.

b.) *Le cas du CHU de Lille : retour de balancier*

Le CHU de Lille semble l'établissement le plus avancé dans la démarche d'achat des prestations de formations dans le cadre des marchés publics. Cela s'explique comme nous avons pu le voir par le contrôle effectué par la Chambre régionale des comptes en 1997.

L'hôpital utilise soit la procédure des marchés négociés (ancien code) soit l'appel d'offres en fonction bien évidemment des seuils. Toutes les actions de type A, C ou D, aux thèmes identiques et relevant des mêmes objectifs pédagogiques, s'inscrivant dans la pluri-annualité et/ou concernant un effectif important.

Ne font plus l'objet d'achat de formation selon la procédure du code des marchés publics : les formations individuelles diplômantes pour lesquelles le prestataire est un organisme public qui intervient dans son champ de compétences spécifiques ; et les formations individuelles non diplômantes isolées, c'est-à-dire ne pouvant être regroupées

sous un même thème avec les mêmes objectifs pédagogiques. Il est à noter que le CHU avait pour le plan 2000 inclus toutes ces prestations, ce qui aboutissait à faire un lot pour la formation d'une seule personne. Lot nécessairement infructueux. La démarche adoptée ultra-légaliste allait à l'évidence à l'encontre de l'efficacité et de l'esprit des textes. Il est probable que les acheteurs de formations trop novices en la matière risquent de tomber dans les mêmes erreurs par souci de bien faire.

Les difficultés du CHU ont été nombreuses, son statut de précurseur en la matière permet de faire le tour des principales incompatibilités entre marchés publics et prestations de formation :

- Délais liés à la procédure des marchés ne permettant pas une réactivité suffisante pour certains projets
- Méconnaissance des procédures par les organismes de formation qui interpellent le service formation continue ou transmettent des dossiers incomplets rejetés lors de l'ouverture de première enveloppe en Commission d'Appel d'Offres.
- Seuls les organismes de formation ayant une infrastructure importante ont une cellule de veille qui consulte le BOAMP et maîtrise la procédure administrative des Marchés publics. Ces organismes se positionnent sur tous les thèmes, même s'ils ne sont pas pertinents dans le domaine demandé.
- Par contre, les structures plus petites de type associatif par exemple, spécialisées dans le domaine de la santé ne répondent pas, compte tenu des « coûts de fonctionnement engendrés par la lourdeur des dossiers à constituer, de la mobilisation des personnels dans un contexte de 35 heures »
- Charge de travail accrue tant pour le secrétariat du service formation continue que pour les responsables formation. Ceci a d'ailleurs amené le service du CHU à se réorganiser en mettant en place une cellule marché qui mobilise 50 % du temps d'une secrétaire et 50 % du temps d'un adjoint des cadres. La lourdeur de la tâche conduit même à une période à avoir 1.5 ETP uniquement sur la procédure d'achat.
- Parmi les procédures du code des marchés publics, le CHU souligne la lourdeur et la rigidité de l'appel d'offres « *difficilement compatible aux nécessaires échanges* »

entre l'hôpital et les prestataires pour affiner les éléments contenus dans le cahier des charges. Il est arrivé au CHU de Lille de rendre un appel d'offres infructueux et de relancer un marché (d'une durée globale de 8 mois) dans la mesure où les propositions écrites étaient trop imprécises pour permettre un engagement de l'hôpital sur plusieurs années.

L'expérience du CHU de Lille est également intéressante par le mouvement de balancier qui s'est effectué dans le processus d'achat. Si le plan 2000 s'est caractérisé par une volonté de couvrir par la procédure l'ensemble du plan de formation, l'année 2001 s'est caractérisée par un retour à une certaine raison. Le plan 2002 se caractérisera par une meilleure réflexion sur les achats globaux de l'institution. Ainsi un appel d'offres sera lancé pour un marché de formation bureautique pour le personnel médical, mais aussi en prenant en compte dans un lot séparé la formation médicale continue.

C. UN CAS A PART ? LE CH D'AVIGNON

Le centre hospitalier d'Avignon - un peu moins de 900 lits - par son expérience est apparu intéressant, car non seulement, il a effectué l'ensemble de ses achats de formation de groupe par l'intermédiaire des marchés publics, mais en plus cette commande porte sur le plan 2002. Une brève présentation peut en être faite.

a.) *Deux marchés pour le plan de formation 2002*

Les formations de groupes du plan de formation 2002 ont fait l'objet de deux marchés distincts. D'une part, les soignants et d'autre part le personnel administratif, logistique et médico-technique. Le marché du personnel soignant par son importance a abouti à un appel d'offres, le second regroupement à un marché négocié. Il est nécessaire de préciser que le marché s'étant déroulé à la fin du second semestre 2001, c'est l'ancien code des marchés publics qui a été mis en œuvre.

Le bilan de la procédure est assez surprenant et relativement atypique, puisque à la suite de l'appel d'offres le service formation avignonnais a constaté un nombre important d'offres. Les organismes travaillant habituellement avec l'établissement ont été avertis de la nouvelle procédure de mise en application et de la nécessité pour eux de suivre le BOAMP.

Certaines formations à titre culturel ou personnel ont obtenu de très nombreuses offres : gestion du stress, analyse transactionnelle, communication ainsi qu'une formation à titre plus professionnel comme les transmissions ciblées. Certains organismes de formation parisiens étaient très attentifs à ce marché dans le BOAMP. Cependant, les organismes de formation éloignés d'Avignon ont été handicapés par l'éloignement pesant sur leurs coûts, ce qui a conduit à de très nombreux rejets d'offres. Le marché local s'est trouvé favorisé de fait. Ce qui prouve un fois de plus l'éclatement de ce secteur d'activité.

Cet achat prouve donc qu'un processus est en cours, la formation s'adapte à l'offre, les prestataires s'accoutument aux démarches propres aux marchés publics.

b.) *Vers de nouvelles relations avec l'ANFH*

Parallèlement à cette première tentative d'achat de formation via les marchés publics, le CH d'Avignon a demandé à l'ANFH de jouer pleinement son rôle de comptable, comme le trésorier pourrait le faire si l'ANFH ne faisait pas écran. Cette démarche à la fois logique et de bon sens, est pourtant une première pour l'ANFH Provence-Côte-d'Azur qui doit s'adapter. Cela lui permet de ne plus être un simple payeur mais d'assurer une nouvelle forme de contrôle.

Au terme de l'enquête au niveau de quelques établissements parmi les plus importants, force est de constater que la phase de transition en cours depuis 1997, est toujours loin de s'achever, et que l'adaptation de l'administration hospitalière devra impérativement suivre le même mouvement. L'expérience mitigée du centre hospitalier intercommunal de Toulon La Seyne sur Mer en est un bon exemple.

II. LA DEMARCHE TOULONNAISE ENTRE VOLONTARISME ET PRINCIPE DE REALITE

L'achat de formation au Centre hospitalier de Toulon La Seyne sur Mer a été à l'origine de la rédaction de ce mémoire. Ce sujet proposé par mon maître de stage Jean-Marc Perez, Directeur adjoint chargé du personnel non médical, est parti du constat que la démarche entamée en 2000 pour soumettre l'essentiel du plan de formation 2001 à un appel d'offres était relativement solitaire.

La motivation de cette démarche est née à la fois d'une nécessité et d'un certain volontarisme. Nécessité, car depuis quelques années, le CHITS s'est fixé comme objectif de sécuriser l'ensemble de ses achats notamment les marchés publics pour ainsi se montrer exemplaire alors même que la réputation des marchés publics dans le Var est très entamée. Et volontarisme, car la démarche pour l'achat de formation était assez innovante, seul, le CHU de Lille a pu servir d'exemple à l'époque.

Après avoir dessiné le cadre de l'achat et de la politique de formation au sein de l'établissement, il s'agira de comprendre à la fois le processus d'élaboration du Plan de formation et des tentatives d'achat dans le cadre du plan de formation pour l'année 2001 et 2002.

A. ACHETER LA FORMATION AU CHITS : UNE OBLIGATION DE TRANSPARENCE ET LES DIFFICULTES DU RECUEIL DES BESOINS

Avant de situer le service formation du CHITS, il est important de préciser la situation globale de l'hôpital à travers quelques chiffres.

Le centre hospitalier intercommunal de Toulon la Seyne sur Mer se situe au 3^{ème} rang de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, après les centres hospitaliers universitaires de Marseille et de Nice. L'institution est composée de quatre sites :

- L'hôpital Font Pré à Toulon (512 lits)
- L'hôpital Chalucet à Toulon (204 lits)
- L'hôpital Georges Clémenceau à La Garde (295 lits)
- Le groupe hospitalier de la Seyne sur Mer (322 lits et places)

D'une capacité totale de 1 333 lits, l'établissement compte près de 3000 agents (personnel non médical) et près de 400 médecins et internes répartis dans 60 services spécialisés qui accueillent chaque année 50 000 hospitalisés et 240 000 consultants externes. Le budget (section d'exploitation) est d'un peu plus d'un milliard de francs.

1. Le contexte des marchés publics à Toulon : la mise en place d'un Bureau de la Commande Publique et sa certification ISO 9002

Dans le département du Var, d'importants acteurs économiques publics ont depuis plusieurs années été mis en cause par la Chambre régionale des Comptes ou la Direction de la Concurrence et de la répression des fraudes.

C'est dans ce contexte que le Centre Hospitalier intercommunal Toulon La Seyne-sur-Mer a décidé en mars 1998 de lancer une opération de certification à la norme ISO 9002 de ses procédures d'achat.

Les objectifs assignés à cette démarche étaient les suivants :

- garantir la conformité des procédures d'achats et de commandes aux règles du Code des Marchés publics ainsi qu'aux règles de transparence.
- garantir une bonne réponse en terme de délais et de résultats aux demandes de passation de marchés et avenants.
- inciter les services acheteurs à cerner les besoins avec plus d'anticipation, plus de précision
- assurer l'homogénéité des procédures utilisées.

Le CHITS est ainsi devenu le premier établissement hospitalier public à obtenir, en janvier 1999, la certification à la norme ISO 9002 de ses procédures d'achat public.

Le système construit vise à établir des modes de fonctionnement entre deux entités :

- D'une part, un unique Bureau de la Commande Publique (BCP) qui reçoit une commande (un marché), la traite et en effectue la livraison
- D'autre part, un acheteur habilité à engager des dépenses au nom de l'hôpital. Ces gestionnaires sont constitués en huit bureaux d'achats.

Le service formation ne fait pas partie de ces huit bureaux d'achats, mais son interlocuteur lorsqu'il décide de passer des marchés publics est bien le BCP. Et le service de la formation est incité à le faire par le processus même d'évaluation de la qualité du BCP. En effet, un des indicateurs du système qualité est le taux de commande hors marché. L'existence du système qualité au sein du CHITS a donc été un élément motivant l'achat de formation selon les procédures des marchés publics.

2. Le service de la formation et l'effort de formation au CHITS

Le service de la formation du CHITS comprend quatre personnes trois adjoints ou agents administratifs (2.90 ETP) et un chef de bureau, dont les fonctions au service de la formation ne couvrent qu'une partie de son temps de travail³⁹. Ces données ne sont pas seulement anecdotiques car elles montrent que la charge de travail de la passation de marchés publics ne repose que sur quelques agents.

A partir des informations du dernier Bilan social disponible, il est possible de situer l'établissement et d'évaluer ainsi l'effort de formation du CHITS :

- Nombre d'agents ayant participé à des formations dans l'établissement :

en 1998 : **2294**

en 1999 : **2698**

en 2000 : **2594**

- Ventilation du montant des dépenses de formation :

En 1998 **3 518 282,00 F. (+ 0,63%)**

En 1999 **3 781 630,00 F. (+ 6,96%)**

En 2000 **3 952 064,00 F. (+ 4,32%)**

³⁹ Responsabilité de la Gestion des carrières au sein de la DRH.

	COÛT PEDAGOGIQUE	DEPLACEMENT HEBERGEMENT	SALAIRES DE REPLACEMENT	TOTAL
TYPE A : PREPARATION AUX CONCOURS ET EXAMENS	150 202	54 720	79 118	284 040
TYPE C : PERFECTIONNEMENT ET ADAPTATION	3 227 112	533 948	175 964	3 937 024
TOTAL	3 377 314	588 668	255 082	4 221 064

Dont :

- **3 952 064** au titre du 1%
- **269 000** au titre du fonds de réserve régional

Ce tableau est intéressant, car il illustre la faible part des salaires de remplacement. C'est la principale variable qui est à observer quand on compare des établissements, en effet, si le taux des dépenses rapporté à la masse salariale est toujours sensiblement le même (un peu plus de 2.25 %), la structure des dépenses est, elle, déterminante. Si l'établissement met à la charge de la formation l'ensemble des salaires de remplacement, les dépenses de formation sont alors très vite réduites. Le total du coût pédagogique détermine le montant des achats auquel il faut soustraire les formations en intra qui ne sont pas (encore ?) considérées comme réellement achetées, même si elles ont un coût.

- Dépenses consacrées au financement des dépenses de formation en 2000 :

- Cotisation de 1 % à l'ANFH (plan de formation)	4 448 151 F
- Surcotisation à l'ANFH	1 400 000 F
- Cotisation de 0,15 % à l'ANFH (C.F.P.)	649 439 F
- Dépenses de formation continue prises en charge par l'établissement hors ANFH	183 101 F
- Coût total de la promotion professionnelle	4 604 124 F
Total 11 284 815 F

- Masse salariale 2000 :

(traitements, primes et indemnités) :

445 020 323 F.

- Part des dépenses de formation par rapport à la masse salariale au CHITS : **2,53 %**⁴⁰

Le CHITS se caractérise donc par une part importante de dépenses consacrées à la formation, ce qui le place comme un acheteur important.

3. La procédure d'élaboration du plan de formation, préalable à l'achat.

Le schéma global d'élaboration du plan de formation est présenté page suivante, cependant, il est important de revenir sur quelques phases clés de son élaboration qui déterminent et orientent la procédure d'achat.

a.) *Le recueil des besoins*

Le recueil des besoins est une procédure lourde et souvent insatisfaisante. Le CHITS a fait le choix pour le plan 2002 de faire un recueil pour les deux années à venir, afin de mieux anticiper ses besoins et d'avoir ainsi des objectifs qui tentent de dépasser le cadre annuel.

La procédure passe par une fiche de recueil⁴¹ et un entretien individuel entre le cadre du service (éventuellement le cadre supérieur), le DRH et le service formation.

La difficulté est de bien faire prioriser des choix par le cadre lui-même et surtout de le laisser s'exprimer sur la nature même de son besoin. Deux points sont particulièrement sensibles :

- Certaines demandes de formation ne relèvent pas à proprement parler de ce domaine. Par exemple, au CHITS les cadres de nuit souhaitaient développer à travers une demande de reconduction d'une prestation de formation sur le sommeil, le dialogue entre équipe de jour et équipe de nuit. Le recueil du besoin n'a fait que révéler le souhait pour les équipes de nuit de faire partager la difficulté de leurs tâches avec les équipes de jour. La formation n'était alors qu'un prétexte de rencontre et de dialogue entre équipes, mais ne constituait pas en soi une formation

⁴⁰ La base minimale obligatoire de financement des dépenses de formation est de 2,1 % pour la formation professionnelle continue et 0,15 % pour les congés de formation professionnelle, soit un total de 2,25 %.

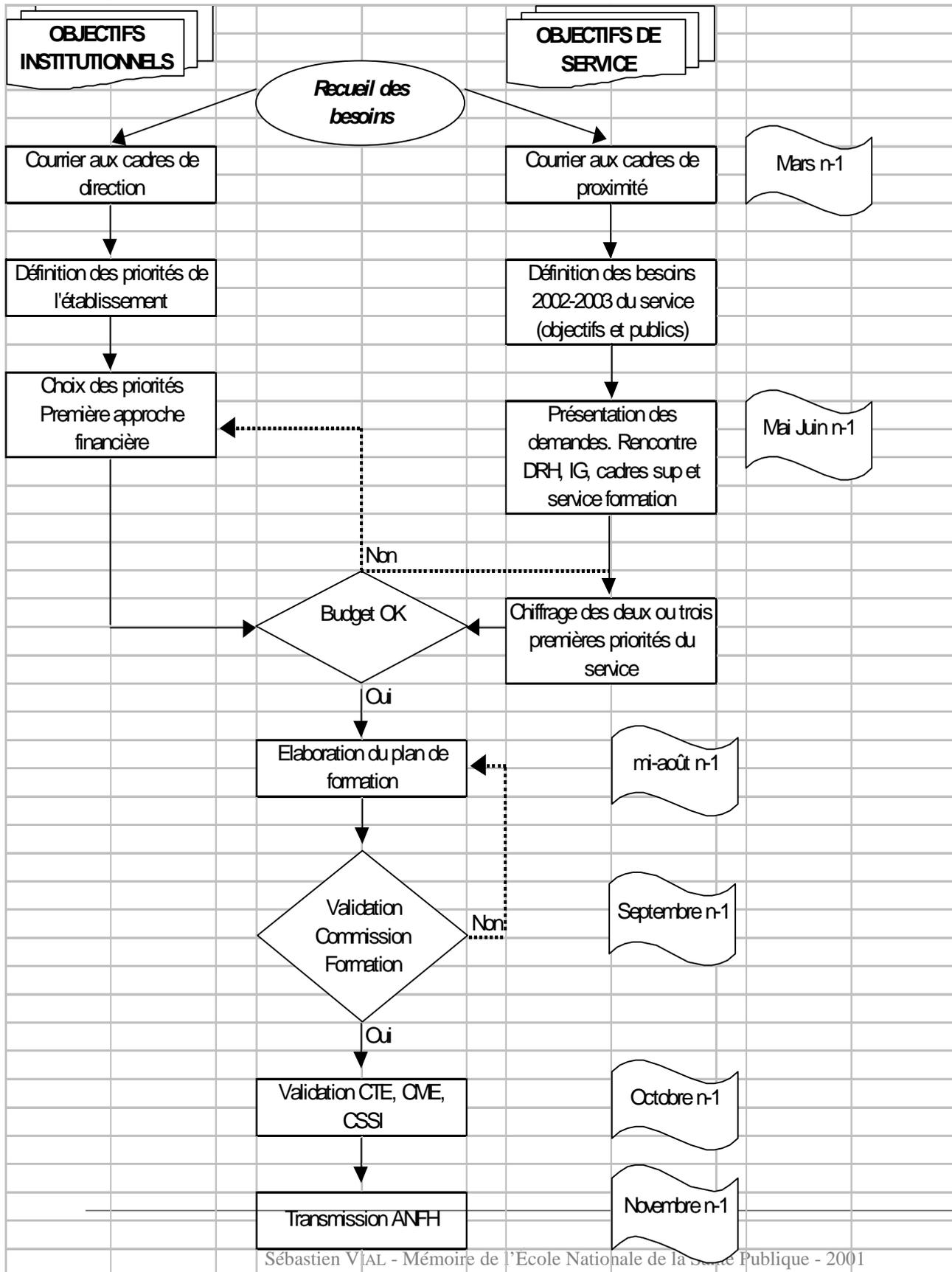
⁴¹ Cf. fiche en annexe

- La définition précise de la nature du besoin : dans l'exemple précédent la demande de formation initiale s'est transformée dans le plan de formation 2002 en un terme générique « *développer la coordination entre équipe de jour et équipe de nuit* ». L'enjeu est important car il est essentiel que le service de la formation puisse comprendre très précisément le besoin exprimé dans un langage qu'il ne maîtrise pas nécessairement. Il s'agit là de confronter une culture soignante, médico-technique ou technique à des agents administratifs. La qualité de l'achat sera directement liée à la bonne définition du besoin. Le service de formation doit en effet, savoir regrouper des demandes qui lui paraissent comparables. Les demandes très générales sur la qualité des soins, la prise en charge de la douleur cachent parfois un besoin précis qui n'est pas toujours perceptible pour un service administratif. La coordination avec la DSSI est à Toulon déterminante.

Une bonne définition du besoin permet de bien cibler l'achat en regroupant les formations comparables ou au contraire en les distinguant bien comme par exemple la lutte contre la douleur dans un service d'oncologie, de la douleur post-interventionnelle en chirurgie. Les agents administratifs du service de la formation sont spécialisés par secteurs pour bien maîtriser en amont les demandes de prestation et en aval le marché de la formation et ses prestataires spécialisés.

La définition des objectifs de la formation est une phase d'analyse technique et prospective pour le service formation, qui tente ainsi de s'approprier les besoins individuels ou collectifs afin de leur donner une traduction. Sont pris en compte le progrès technique, les aptitudes des agents, le système de référence. Cette activité devrait incomber de fait aux responsables hiérarchiques - cadres des services ou cadres de direction - qui sont a priori les mieux placés pour les formuler. Les informations recueillies seraient ainsi pré élaborées et simplifieraient la tâche du service de formation. Cependant, en l'absence de formation, il est vain de vouloir leur confier cette responsabilité. Tous n'auraient pas la volonté ou le temps de le faire consciencieusement. Et le service formation est le seul à connaître l'ensemble des besoins et ainsi à pouvoir regrouper des prestations identiques. C'est donc une étape incontournable.

**LOGIGRAMME DU RECUEIL DES BESOINS DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE AU CHITS
POUR LE PLAN DE FORMATION 2002**



On peut cependant regretter que le recueil des besoins soit trop souvent l'addition de demandes issues de prestations de catalogue que les organismes de formation envoient directement aux cadres ou encore que le besoin ne soit pas toujours lié à un véritable projet de service élaboré dans les trop rares conseils de service⁴².

De plus il apparaît que les modifications de la réglementation pour les services administratifs et les obligations de sécurité sanitaire dans les services de soins s'imposent de plus en plus en dehors des besoins propres du service. Ainsi, le recueil des besoins revêt un caractère parfois assez formel. L'année 2001 par exemple est marquée par un besoin très fortement exprimé sur l'application du nouveau code des marchés publics pour les services administratifs. Le besoin est donc très souvent guidé. La circulaire ministérielle sur les priorités annuelles ne fait que recenser ceux-ci.

Le choix qu'a fait Toulon de recenser ses besoins sur deux années est incontestablement une assurance de qualité et favorise l'anticipation, mais du point de vue strict de l'acheteur, cela peut avoir l'inconvénient de mettre en avant des opérations de formations plus importantes qui risquent de faire atteindre les seuils nationaux ou européens des marchés publics. La formation pourra sortir du cadre des services récurrents pour devenir une opération à part.

b.) *Le cahier des charges*

L'existence d'un cahier des charges est dépendante de la logique d'achat du gestionnaire de formation. Soit son achat correspond à une logique catalogue dans ce cas le cahier des charges est succinct et limité, soit à une logique de « sur mesure » dans ce cas le cahier des charges est un préalable indispensable à l'acte d'achat.

Le CHI de Toulon La Seyne sur Mer connaît un certain retard dans ce domaine, car il est difficile de passer de la volonté d'une mise en place d'un cahier des charges à une mise en œuvre effective par les services demandeurs en tous cas à une écriture en partie guidée par le service formation. Le plan 2002 devrait être l'occasion d'expérimenter, d'initier et de former les cadres des services à l'élaboration du cahier des charges. Par l'intermédiaire d'un

⁴² Uniquement pour les services de soins

cadre supérieur infirmier, chargé de la formation au sein de la DSSI, il s'agira dans un premier temps de sensibiliser les cadres à ce nouveau dispositif de détermination du besoin de formation. A la suite d'une formation le 1^{er} juillet 2001, un groupe de travail va se mettre en place à l'automne pour initier la démarche.

c.) *L'évaluation financière*

L'évaluation financière repose exclusivement sur les agents du service formation. A partir des besoins exprimés par les services, les demandes prioritaires font l'objet d'une détermination approximative de leur prix. La base de référence est le prix catalogue auquel sont ajoutés 5 % ou directement par l'intermédiaire de devis demandés à plusieurs organismes. Au coût de la formation proprement dite, il est nécessaire d'ajouter les frais forfaitaires de repas et d'hébergement et les déplacements sur la base des tarifs SNCF, si nécessaire.

Au final si l'investissement formation est cohérent, le cadre du service ou à défaut le service formation détermine le prestataire. C'est donc un achat de gré à gré avec mise en concurrence qui se perpétue dans l'attente de procédures plus formalisées qui devraient se mettre en place pour l'année 2002.

d.) *L'évaluation de la prestation intégrée au processus d'achat*

Chaque prestation de formation fait l'objet d'une évaluation par les agents. Une réflexion est en cours pour la rendre encore plus efficace. Cependant, elle s'inscrit d'ores et déjà dans le processus d'achat. Certains organismes ont été volontairement écartés car les prestations réalisées pour les agents de l'établissement n'ont pas satisfait le besoin exprimé. L'évaluation sert donc ponctuellement notamment lorsqu'elles ont été particulièrement négatives.

Les évaluations anonymisées sont systématiquement transmises au dispensateur, ce qui invite certains à se remettre en cause, en offrant par exemple une prestation gratuite supplémentaire pour des agents revenus déçus d'une formation.

Ce choix d'intégrer l'évaluation dans le processus d'achat devra à l'avenir faire partie de la procédure renouvelée des marchés publics.

B. LA REMISE EN CAUSE DES PRATIQUES D'ACHAT

Le double mouvement qui a motivé la remise en cause des pratiques d'achat de formation au Centre hospitalier intercommunal de Toulon la Seyne sur Mer, évoqué précédemment, s'est concrétisé par une mobilisation de l'ensemble des agents du service de formation pour l'achat du Plan 2001. Ce dernier n'a pas pu être mené jusqu'à son terme ce qui explique en partie la prudence de la démarche mise en œuvre pour le Plan 2002.

1. L'achat du plan de formation 2001 : l'acquisition d'une culture mais une procédure inaboutie.

Le choix de lancer un appel d'offres de prestations de formation continue destinée aux agents de l'établissement ne s'est pas fait sans quelques doutes. Le cadre juridique mouvant et incertain, longuement évoqué précédemment, place le directeur d'hôpital dans l'expectative. Au-delà des discussions menées au niveau national par l'ANFH avec les ministères, parfaitement connues des acteurs de terrains. L'établissement a consulté son conseil juridique, et son analyse n'a fait que confirmer que les interprétations pouvaient être fort différentes⁴³. L'avocat propose ainsi au directeur : *« la situation actuelle que l'établissement souhaite modifier, ne correspond pas à une situation d'achat ou d'approvisionnement, alors même que l'établissement cherche à satisfaire ses besoins de formation. Il me semble qu'il faut considérer que dès lors que l'établissement adhère à l'ANFH, il a, en quelque sorte, délégué sa fonction achat à cet organisme sur ce sujet et ne peut plus lancer de consultation que pour les seules prestations dont il assurera la prise en charge financière en direct. »*

Le choix a été fait de ne pas suivre cet avis, d'autant plus que l'ANFH n'avait pas du tout cette analyse. La démarche entreprise s'est donc inspirée du CHU de Lille, avec un appel d'offres ouvert, à bons de commande avec différents lots.

a.) Une procédure lourde

La procédure entreprise par le service formation fut particulièrement lourde à mettre en œuvre car elle assumait une interprétation extensive de la lettre d'observation de la Chambre régionale des comptes du Nord Pas de Calais. Et, l'organisation interne de l'achat via le Bureau de la commande publique, s'il assure une meilleure sécurité juridique, génère des insatisfactions de la part des gestionnaires qui comme le service de la formation étaient novices en la matière.

Le cahier des clauses particulières, présenté en annexe, est celui qui a fait l'objet d'un appel d'offres à l'automne 2000. La diversité des lots illustre l'étendue de l'achat mais surtout l'hétérogénéité de celui-ci. Il a été élaboré à partir du plan de formation 2001 et transmis au BCP.

En effet, la procédure interne passe par l'intermédiaire d'une prise de commande au bureau de la commande publique. Chaque service gestionnaire adresse au BCP une demande de prestation qui contient toutes les spécificités souhaitées, par exemple :

- Type de marché
- Forme du prix, expression du prix
- Critères de choix
- Date souhaitée de début d'exécution

En annexe de la commande est joint le Cahier des clauses techniques particulières (CCTP). Au vu des éléments fournis, le BCP demande éventuellement des compléments d'information, puis signe le document qui met ainsi fin à la revue de contrat, attestant de la faisabilité juridique et technique de la demande, dans le respect d'un calendrier négocié. A partir de ce moment, 180 jours en moyenne se déroulent avant l'attribution du marché et son exécution.

b.) Une procédure inaboutie

Le déroulement de la procédure s'est poursuivie jusqu'à la première commission d'appel d'offres. Lors de la première séance deux rejets ont été effectués à l'ouverture de la

⁴³ Cf. Annexe Echange de courrier entre le CHITS et son avocat conseil sur le lancement d'un appel

première enveloppe pour absence de certificats fiscaux notamment celui relatif au paiement de la TVA (liasse 3666). Ce rejet qui s'est révélé abusif par la suite s'explique par le fait que certains organismes de formations sont dispensés du paiement de la TVA⁴⁴. La Commission d'appel d'offres aurait dû, à travers les différents statuts des prestataires, adapter son contrôle des pièces justificatives. Il faut bien reconnaître que cela complexifie notablement la tâche de la commission, d'autant plus, que les marchés de formation sont rares et en l'occurrence cela constituait une première pour l'établissement.

Devant le risque de contestation face au juge du futur marché, la procédure a dû être stoppée. Ce qui est cependant intéressant pour cette étude est que les secondes enveloppes des offres ont été analysées et que les leçons à en tirer sont tout à fait pertinentes :

- Les formations généralistes ont reçu le plus d'offres et les propositions étaient cohérentes par rapports aux besoins ;
- Les formations spécifiques n'ont eu que peu de réponses ou pas du tout, et souvent ne correspondaient pas à l'attente de l'établissement .

D'une manière générale , il est apparu que peu d'organismes de formation avaient l'habitude de suivre le BOAMP. Le plus anecdotique, mais assez signifiant est qu'un des dispensateurs les plus reconnus dans le domaine de la formation juridique y compris sur la question des marchés publics, n'a pas, sur le lot n°1, fait de propositions pour toutes les demandes, ce qui impliquait automatiquement un rejet de son offre.

La tentative de passation d'un appel d'offres a exigé un fort investissement du personnel du service formation, notamment du cadre, pour relever un défi assez ambitieux, mais n'a fait qu'aboutir à un bilan doublement mitigé :

- L'arrêt du marché, en premier lieu
- Le constat que l'appel d'offres n'apparaissait pas comme un moyen efficace pour couvrir les besoins de formations de l'établissement.

Cet échec n'a pourtant pas empêché la tentative de relance d'un appel d'offres pour le plan de formation 2002.

d'offre de prestations de formation et la place de l'ANFH.

⁴⁴ Cf. supra, p.32.

2. L'achat du plan de formation 2002 : incertitudes juridiques et principe de réalité

Comme n'importe quel établissement le Centre Hospitalier Intercommunal de Toulon la Seyne sur Mer doit sur le second semestre 2001, élaborer son plan de formation et acheter les prestations afférentes. Le choix a été fait comme l'année précédente d'exclure de la mise en concurrence, les formations réalisées en interne au Centre de formation de l'établissement, les actions individuelles et les opérations de formation en cours qui se réalisent sur plusieurs années et qui doivent s'achever fin 2002 ou fin 2003.

Il y a donc de fait, une partie du plan de formation hors marché, et l'autre soumise au code des marchés publics.

La Direction des ressources humaines a été cette année confrontée au choix de la forme du marché. Le nouveau code des marchés publics s'appliquant au 9 septembre, il fallait alors respecter les nouvelles dispositions. Cependant comme nous avons pu le voir un maillon essentiel fait défaut : les nomenclatures prévues par l'article 27 du code. Or ce marché de prestation de formation ne peut s'exécuter qu'après le 1^{er} janvier 2001 date de mise en application de l'article 27. Le découpage du marché et donc l'évaluation des seuils est dépendant d'un article, d'un décret dont on ne connaît pas l'étendue du contenu.

A partir de ce constat, le choix a été fait de repousser la procédure d'achat à la parution des nomenclatures. Cette décision permettant d'assurer la sécurité juridique de l'achat. Le début de l'année 2002 verra donc la concentration des formations en interne au centre de formation, et des prestations se situant hors du périmètre du marché à venir . Ce qui laissera le temps d'acheter le reste du plan entre la fin 2001, date de parution espérée des nomenclatures, et le premier trimestre 2002, temps nécessaire à la passation du ou des marché(s).

Cette solution est l'application du principe de réalisme, les incertitudes juridiques plongent l'acheteur de bonne volonté dans le doute.

Ce mémoire qui devait initialement s'enrichir de la mise en pratique concrète de l'acte d'achat au niveau du CHITS est retardé. La rédaction du CCTP et la passation du marché

qui devait se dérouler comme le prolongement du mémoire ne se fera au mieux qu'à partir de décembre 2001. Au niveau de l'établissement, les désillusions corrélatives à l'investissement humain pour le marché réalisé pour le Plan 2001, ont servi d'expérience afin de ne pas précipiter l'achat et adopter une position intermédiaire en le retardant de quelques mois pour mieux respecter le nouveau code des marchés publics.

3. Le rôle diminué des partenaires sociaux ?

L'une des hypothèses de départ de ce mémoire était d'analyser les conséquences des modifications de l'achat de formation à travers une diminution du rôle des partenaires sociaux.

Au terme de cette étude, aussi bien au niveau toulonnais que pour les CHU interrogés, il apparaît que l'incidence est faible. La place des partenaires sociaux reste inchangée dans l'élaboration du Plan de Formation. Ces derniers portent toujours un jugement global sur l'effort de l'établissement, sur sa conception et ses priorités au sein de la commission de formation. L'achat proprement dit, leur est déjà en partie assez étranger. L'existence de la commission d'appel d'offres peut au contraire davantage les intéresser à la phase d'achat, car après l'ouverture des plis, la commission de formation pourrait être amenée à se prononcer sur les différentes offres avant la seconde commission d'appel d'offres. Ils pourraient ainsi s'investir vraiment sur l'achat.

Cependant, il ne faut pas se faire d'illusion sur leur place réelle. La commission serait probablement souvent réduite à enregistrer les propositions du travail réalisé en amont par le service formation. Ce qui apparaît particulièrement déterminant est la place considérable donnée en réalité au service de la formation dans l'achat des prestations. Et c'est sans aucun doute un renforcement de cette place qui sera le plus sensible dans les années à venir.

Jusqu'à maintenant, le service formation avait une gestion administrative de l'achat, il préparait, l'évaluation financière à partir d'un besoin exprimé. Il connaissait l'enveloppe globale à consacrer, il comparait les prix à travers devis et catalogues et accordait souvent au final la demande catalogue effectuée par le cadre du service si le prix était raisonnable. Son action était donc limitée à un contrôle des prix, par une comparaison des offres et à un regroupement des besoins similaires, éventuellement enrichi d'un contrôle d'opportunité sur le nombre de jours et le nombre des participants à la formation. Le rôle des cadres dans l'achat va être remis en cause.

A l'avenir son rôle comme n'importe quel autre acheteur pourrait être beaucoup plus stratégique. Le cadre demandeur ne peut plus se contenter de l'expression d'un besoin catalogue (cela restera limité aux demandes de participation aux congrès et colloques ou journées d'études...), il devra expliciter très clairement son besoin pour confier entièrement au service de la formation la phase d'achat. A partir d'un cahier des charges précis le service formation pourra optimiser l'achat en assurant un parfait respect des règles applicables à la commande publique. Si la phase de sécurisation de l'acte d'achat est en voie de se réaliser à Toulon, le défi d'une expression complète des besoins par un cahier des charges précis est encore à relever.

L'achat de formation professionnelle continue dans les hôpitaux apparaît donc dans une phase de transition. Les services de la formation rarement pléthoriques doivent s'adapter à de multiples évolutions qui alourdissent considérablement leur tâche. Certes, il est du rôle de tout service public de savoir s'adapter sans cesse, mais les incertitudes du changement complexifie sensiblement cette mutation vers le droit commun de l'achat.

PERSPECTIVES

RESPONSABILITE ET INCERTITUDES

L'achat de formation professionnelle continue dans les hôpitaux, par ses incertitudes juridiques et pratiques, reste un achat à part. Un achat neuf et mal connu. Un achat qui n'intéresse qu'à la marge, ceux qui veulent bien s'en préoccuper. Pourtant l'action récente des juges et la volonté du législateur national, puis du pouvoir réglementaire, de faire entrer cet achat dans la norme, devrait alerter ceux qui ont la responsabilité d'un établissement public de santé.

Certes, l'achat de formation ne représente qu'une part négligeable des achats hospitaliers, mais à l'échelle d'un établissement cela représente pour n'importe quel CHR un budget de plusieurs millions de francs voire pour les très gros établissements plusieurs dizaines de millions de francs. A titre d'exemple, le Centre Hospitalier Intercommunal de Toulon la Seyne sur Mer dépense près de 3 millions de francs en formation pour un budget de près d'un milliard de francs. Ceci n'est donc pas complètement dérisoire.

Et, l'insignifiance supposée du sujet disparaît complètement lorsque l'on rappelle la responsabilité du directeur, chef d'établissement, dans l'achat de manière générale, qu'il soit sous la responsabilité déléguée du directeur des services économiques, ou du directeur des ressources humaines. Or un achat entre les mains d'un service dont la tâche principale n'est pas de remplir une telle fonction, est nécessairement plus fragile, et impose donc une attention plus grande. Et ce, d'autant plus que l'ignorance de l'obligation de se soumettre aux règles des marchés publics, ne peut plus être mise en avant.

Le directeur d'hôpital se doit donc de rationaliser et de sécuriser, au regard du juge, l'achat de formation alors même que le cadre juridique est incertain, et la question se pose à tous les hôpitaux : Comment acheter la formation pour le plan 2002 ? Le nouveau code des marchés publics et l'absence d'explicitation de l'article 27 ne font que créer de nouvelles incertitudes.

Pour un futur directeur d'hôpital, l'exercice est intéressant, il rend palpable la réelle autonomie d'un établissement dans ses choix de gestion, mais surtout la réalité de la dépendance d'un directeur, à l'égard du législateur et du pouvoir réglementaire, souvent en retard dans la définition de la norme toujours insatisfaisante. Et, cette dépendance est encore plus forte quand le juge est là pour rappeler au directeur sa propre responsabilité même en l'absence de règles prédéfinies.

Il faut donc, acheter mieux, sans savoir comment. Chacun doit avoir sa réponse. Ce choix implique une charge de travail pour des services de la formation, généralement assez réduits, en plus, des temps de formation indispensables au changement. Le contexte de la réduction du temps de travail ne favorise pas une augmentation des charges de travail notamment dans les services administratifs.

Mais au-delà des questions de logistique, il faudrait certainement ne pas réduire l'achat de formation à ce qu'il est trop souvent aujourd'hui, à savoir le plan de formation du personnel non médical. Certaines ouvertures pourraient être envisagées à toutes les étapes de l'achat et des perspectives ébauchées :

- **Vers un recueil de besoins mieux défini**

Le recueil des besoins de formation est une procédure indispensable mais souvent ronronnante. Chaque année, les cadres sont sollicités par le service formation pour émettre leurs besoins. Mais finalement sont-ils les mieux placés ? Le service est-il capable de percevoir ses propres lacunes. ? La procédure d'accréditation devrait notamment davantage être prise en compte par les acheteurs de formation, car elle permet de réellement définir un besoin spécifique à un service, tout en étant bénéfique à l'ensemble de l'institution hospitalière. A l'hôpital, les procédures administratives se superposent sans toujours se rejoindre, la formation, facteur de changement, doit savoir synthétiser les besoins réels de changement et les mettre en œuvre. Pour cela du recul est indispensable, et l'auto-évaluation de l'accréditation le permet, en favorisant le changement dans un souci d'amélioration continue de la qualité, loin d'une lecture certes attentive, des catalogues de formation assouvissant plus ou moins bien les désirs de changement d'un cadre dans son service.

- **Vers un achat moins centré sur le personnel !**

L'achat de formation est aujourd'hui peut être trop centré sur les personnels. Si cela est légitime dans le cadre de la promotion promotionnelle, cela l'est nettement moins lorsqu'il s'agit d'analyser la fonction achat des prestations de formation, qui est rarement analysée dans sa globalité.

Un des exemples les plus frappants sont les charges indues qui pèsent sur la plupart des plans de formation. L'acquisition de nouveaux matériels impose une formation des agents hospitaliers notamment pour les équipements biomédicaux. Or la formation est rarement incluse dans le cadre d'un achat de travaux ou de fournitures. Ainsi le service formation se trouve contraint par certains fabricants d'acheter des formations fort coûteuses car spécifiques, et indispensables au fonctionnement de nouveaux équipements. Il semble indispensable de généraliser les achats de formation dans ces cas là à l'occasion de l'achat des matériels et équipements et faire ainsi sortir ces formations du plan de formation.

L'achat de prestations de formation doit s'envisager dans un processus d'achat global et non pas relevant exclusivement d'un plan ou d'un service producteur de formation.

Cette attitude va dans le sens d'un plus grand respect des règles de mise en concurrence.

De la même façon, il apparaît surprenant que l'achat de formation dans la plupart des établissements ne relève pas d'une réflexion incluant notamment les besoins du personnel médical. A l'heure où le législateur augmente considérablement les obligations en matière de formation médicale continue⁴⁵, certains achats pourraient se faire en commun. Il est d'ailleurs probable qu'à l'avenir la direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes ou le juge des comptes ne se soucie guère de la distinction entre achat de formation pour le personnel médical et pour le personnel non médical quand cela revient à "saucissonner" abusivement un marché.

Les écoles d'une manière similaire peuvent être consommatrices de prestations de formation sans que les achats ne soient coordonnés au niveau d'une institution, par exemple, pour des achats de formation à l'informatique-bureautique qui représentent déjà pour un établissement des dépenses très importantes et récurrentes.

⁴⁵ Titre II, article 40 du Projet de loi « Droits des malades et qualité du système de santé »

- **Vers une prise en compte de la spécificité de la formation par le législateur...**

Il pourrait paraître étonnant de conclure ce mémoire par la nécessité pour le législateur de prendre en compte la spécificité de l'achat de formation alors même qu'il n'a fait que contester cette situation. Et pourtant ,c'est un impératif de changement. Les acheteurs qui feront le plus d'efforts dans ce domaine risquent d'être pénalisés car ce sont eux qui subiront les contraintes les plus fortes des procédures des marchés publics. Ainsi un acheteur qui définira un besoin autour d'un projet concerté, dont la mise en œuvre sera pluriannuelle, aura moins de marge de négociation qu'un acheteur peu scrupuleux.

Il est regrettable que l'achat de formation ne soit pas reconnu comme peuvent l'être l'informatique ou les travaux. La part laissée à la négociation est indispensable car elle permet d'affiner la demande sans être contraint par une formalisation excessive du besoin. Les marchés de travaux prennent en compte cette réalité en ouvrant des phases successives pour la mise en concurrence (programme, puis avant-projet sommaire, et avant-projet détaillé...). L'achat de formation doit se soumettre aux règles générales et cela est préjudiciable à la qualité de la formation même.

Bibliographie

Le sujet de ce mémoire reflétant une préoccupation récente du monde hospitalier la bibliographie n'est pas synthétique mais tout simplement brève et couvre à ma connaissance l'ensemble de la documentation existante sur le sujet fin septembre 2001.

OUVRAGES ET ARTICLES :

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PERMANENTE DU PERSONNEL HOSPITALIER. *Codazur, le guide des achats publics de prestations de formation* [en ligne, non publié sur support papier]. Paris : ANFH, 2000 [octobre 2000].

Disponible sur Internet (pour les adhérents) : <<http://www.anfh.asso.fr/adh>>

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PERMANENTE DU PERSONNEL HOSPITALIER. *Pistachat, repères pour l'achat de formation* [en ligne, non publié sur support papier]. Paris : ANFH, 2001 [mise à jour juillet 2001].

Disponible sur Internet (pour les adhérents) : <<http://www.anfh.asso.fr/adh>>

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PERMANENTE DU PERSONNEL HOSPITALIER. *ANFH, guide pratique de l'adhérent* [en ligne]. Paris : ANFH, 2001 [mise à jour mai 2001].

Disponible sur Internet (pour les adhérents) : <<http://www.anfh.asso.fr/adh>>

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PERMANENTE DU PERSONNEL HOSPITALIER. *L'application du code des marchés publics au domaine de la formation professionnelle*. Paris :ANFH, avril 2000, 18 p.

LETEURTRE H., SAJUS JP. *La formation des personnels hospitaliers*. Paris : éditions ENSP, 1995, 231 p.

SOYER J. *L'achat de formation*. Paris : éditions d'organisation, 2000, 247 p.

MINISTERE DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES. *Guide de l'acheteur public de formation, éléments de méthode pour la négociation*. Paris : La Documentation Française, 1996, 47 p.

DIRECTION DES HÔPITAUX. *La formation continue des agents de la fonction publique hospitalière, Données essentielles pour la période 1990-1997*. Paris : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, mars 2000, 25 p.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PERMANENTE DU PERSONNEL HOSPITALIER. L'achat de formation un thème prioritaire pour l'ANFH. *La lettre de l'ANFH*, février 2001, n°20, pp.1-6.

JOUIN V. La gestion du CHU mise à l'index. *Horizon*, septembre 1997, n°86, pp.20-21.

Les organismes publics de formation doivent respecter les règles de concurrence. *Liaisons sociales quotidien*, 19 février 2001, n°13343, p.2.

BLONDIN P., PINZELLI P. Formation et marchés publics. *DH magazine*, octobre – novembre - décembre 2000, n°74, p.22.

Marchés publics : transposition des dispositions communautaires relatives aux services. *Télégrammes marchés publics*, juillet 1998, n°209, pp. 10-16.

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES :

Lois

Loi n°71-575 du 16 juillet 1971 modifiée, portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. JO du 17-07-1971

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des Fonctionnaires. JO du 14-07-1983

Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière JO du 11-01-1986

Modifiée par les lois n°89-474 du 10 juillet 1989 (art. 12)

n°91-73 du 18 janvier 1991 (art. 35) - JO du 20-01-1991

n°94-43 du 18 janvier 1994 (art. 47) - JO du 19-01-1994

Loi n°90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail. JO du 10-07-1990 21

Loi n°96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire. JO du 17-12-1996

Décrets

Décret n°90-319 du 5 avril 1990 relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière. JO du 10-04-1990

Modifié par le décret n°2001-164 du 20 février 2001 – JO du 22-02-2001

Décret n°2001-164 du 20 février 2001 modifiant le décret n°90-319 du 5 avril 1990 relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière. JO du 22-02-2001

Décret n°2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics

Décret n°2001-806 du 7 septembre 2001 pris pour l'application de l'article 30 du code des marchés publics et fixant la liste des services relevant des catégories mentionnées par cet article. JO du 8-09-2001

Circulaires et arrêtés

Circulaire n°346 du 2 août 1990 relative à la mise en œuvre du congé de formation professionnelle des agents hospitaliers publics. BO MASI 93/1 du 12-02-1993

Circulaire DH/8A/91 n°24 du 22 avril 1991 relative à l'application de la section I du décret n°90-319 du 5 avril 1990 relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière. BO MASI 91/29 du 06-08-1991

Circulaire DH/FH 1 n°31 du 29 août 1994 relative à la mise en œuvre du congé de formation professionnelle (CFP) des personnels relevant de la fonction publique hospitalière. BO MASSV 94/39 du 22-10-1994

Circulaire DH/FH 1 n°99-342 du 14 juin 1999 relative aux orientations et axes de formation prioritaires, à caractère pluriannuel, concernant l'ensemble des fonctionnaires hospitaliers des établissements publics de santé. BO MES 99/26 du 17-07-1999

Circulaire DH/FH n°2000-390 du 11 juillet 2000 relative aux orientations et axes de formation prioritaires, à caractère pluriannuel, concernant l'ensemble des fonctionnaires hospitaliers des établissements publics de santé. BO MES 2000/30 du 12-08-2000

Circulaire DHOS/P1/2001/146 du 19 mars 2001 relative à la formation professionnelle continue des agents des établissements visés à l'article 2 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. BO MES 2001/15

Divers

Instruction du 30 août 2001 pour l'application du code des marchés publics

Lettre d'observation définitive de la Chambre régionale des Comptes du Nord Pas de Calais du 6 mai 1997

Liste des annexes

ANNEXE I :	LETTRE CCM N°97000119 DU 27 MARS 1997	p.79
ANNEXE II :	LETTRE DH/AF3/DL N°110 DU 12 AOUT 1998	p.80
ANNEXE III :	QUESTIONNAIRE SUR L'ACHAT DE FORMATION DANS LES CHU	p.81
ANNEXE IV :	FICHE DE RECUEIL DES BESOINS DE FORMATION DU CHITS	p.84
ANNEXE V :	LETTRE DU DIRECTEUR ADJOINT DU CHITS SOLLICITANT UN AVIS DE L'AVOCAT DE L'ETABLISSEMENT SUR L'ACHAT DE FORMATION	p.85
ANNEXE VI :	LETTRE DE REPONSE DE L'AVOCAT	p.86
ANNEXE VII :	CAHIER DES CLAUSES PARTICULIERES POUR L'ACHAT D'UNE PARTIE DU PLAN DE FORMATION 2001	p.89

ANNEXE I

Ministère de l'Economie
et des Finances
Commission Centrale
des Marchés

NR/DP N°97000119

Paris, le 27 mars 1997

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 11 octobre 1996, références JLC/SW/96-361, vous avez consulté la Commission Centrale des Marchés sur les procédures de passation des marchés ayant pour objet des actions de formation au bénéfice des agents des établissements publics de santé.

Vous précisez que l'Association Nationale pour la Formation Permanente du Personnel Hospitalier (ANFH), association régie par la loi de 1901, assure, en vertu de l'article 22 de la loi n°90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail, les missions d'organisme paritaire collecteur des fonds de formation des personnels de ces établissements publics.

J'observe qu'aux termes des articles 2 et 3 du décret n°90-319 relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière, les établissements publics de santé établissent un plan annuel de formation des agents titulaires et non titulaires. Ce plan comporte notamment une prévision du coût de revient de la fonction formation faisant apparaître le coût pédagogique des actions de formation, la rémunération des stagiaires en formation, leur déplacement et leur hébergement ainsi que le coût des cellules de formation. La détermination des actions de formation est donc une mission qui incombe à chaque établissement public de santé.

Les contrats passés avec des organismes privés en vue de mettre en place ces actions doivent être considérés comme des marchés publics de service soumis aux dispositions du livre III du code des marchés publics. Ces marchés de service sont, par ailleurs, visés à l'annexe I B de la directive n°92/50 CEE du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de service et doivent faire l'objet d'un avis d'attribution publié au Journal Officiel des Communautés Européennes après leur conclusion.

Le fait que ces actions de formation soient financées au moyen d'une cotisation versée par l'établissement public à un organisme paritaire - en l'espèce l'ANFH - comme le prévoit le 6° de l'article 41 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 - est sans incidence sur la qualification de ces contrats. Il revient en effet à chaque établissement de prévoir les modalités de financement de ces marchés, et de passer, le cas échéant, une convention de financement ou de remboursement avec l'ANFH, ou toute autre modalité prévue par les textes.

Il appartient à chaque établissement public de passer ces marchés conformément au plan de formation annuel et aux règles définies par le code : appel d'offres ou marchés négociés suivant leur montant. Je précise que ces différentes actions de formation relèvent d'une même catégorie de prestations ; leurs montants doivent donc être globalisés pour déterminer la procédure applicable.

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

Monsieur le Président
De l'Association Nationale pour la Formation
Permanente du personnel Hospitalier

Le Sous-Directeur des Personnels
de la fonction Publique Hospitalière

ANFH
265 rue de Charenton
75012 PARIS

ANNEXE II

**Ministère de l'emploi
et de la solidarité
Direction des Hôpitaux**

DH/AF3/DL/ N°110

Paris, le 12 août 1998

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 11 décembre 1997 et par bordereau du 22 avril 1998, vous avez bien voulu me consulter sur les procédures de passation des marchés de formation par les établissements publics de santé.

Je vous confirme que les contrats de formation passés par les établissements publics de santé avec des organismes privés sont des marchés publics de service soumis aux dispositions du livre III du code des marchés publics, quand bien même votre association en serait le payeur.

Par ailleurs, je partage votre analyse en ce qui concerne la détermination des seuils et des procédures applicables à la passation des marchés de formation. Je vous indique à ce sujet que votre proposition correspond aux pratiques des acheteurs publics de formation que j'ai pu contacter.

Je note que si le juge administratif sanctionne le fractionnement d'une commande en plusieurs marchés ou en plusieurs achats sur factures ou travaux sur commande constituant une méconnaissance volontaire notamment des articles 279 et 308 du code des marchés publics, celui-ci procède par faisceau d'indices (objet des contrats, unité fonctionnelle du ou des projets, nature des parties, date des contrats, conditions techniques d'exécution, etc...) pour déterminer s'il y a eu fractionnement abusif (cf. en particulier TA de Rennes, 20 mars 1991, req. n°901818, Préfet du département du Morbihan c/ville de Vannes ; TA de Fort de France, 3 décembre 1991, Préfet de la région Martinique, MP 1992 n°266, p.15 ; CE, 14 janvier 1998, req. n°155 409, Conseil Régional de la région Centre, DA mars 1998, n°83, p.14 ; CE section, 26 juillet 1991, Commune de Sainte-Marie-de-la-Réunion, RFDA 1991, concl.Légal, p.966).

Il convient me semble-t-il procéder de même en matière de formation. Rien ne me semble alors s'opposer à ce que les établissements déterminent la procédure applicable en globalisant les montants des actions de formation aux thèmes identiques et appartenant à un même projet pédagogique. Seule une telle approche me paraît correspondre, dans le domaine particulier de la formation, d'une part aux besoins des établissements, d'autre part, aux capacités de réponse des fournisseurs potentiels.

J'informe la commission centrale des marchés de la teneur de la présente et me propose, dans l'hypothèse de divergences d'analyses, de solliciter sur ce sujet l'avis du Conseil d'Etat.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Monsieur le Président
De l'Association Nationale pour la Formation
Permanente du personnel Hospitalier

Le Sous-Directeur des Personnels
de la fonction Publique Hospitalière

ANFH
265 rue de Charenton
75012 PARIS

- **6 - QUEL EST LE COUT DU PLAN DE FORMATION DANS VOTRE HOPITAL ?**

MONTANT				
Montant disponible pour le Plan de formation				
Masse salariale				
DONT	ENSEIGNEMENT	DEPLACEMENT HEBERGEMENT	SALAIRES ET CHARGES	TOTAL
▪ Actions de type A				
▪ Actions de type B				
▪ Actions de type C				
▪ Eventuellement actions de type D				
▪ Actions ponctuelles				

- **7 - PASSEZ-VOUS PAR UNE PROCEDURE D'APPEL D'OFFRES POUR L'ACHAT DE FORMATION ?**
 ↻ SI OUI, 7.1- Depuis quand ? Pour quelles raisons? Selon quelles modalités ?
 ↻ SI NON, allez directement à la question 7.5

7.2 - QUEL EST LE PERIMETRE DU MARCHE ? Sur quelles actions avez-vous passé des appels d'offres ?

Ensemble du plan de formation. Description de la procédure

Une partie du plan (à partir de quels montants, préciser les typologies de formation concernées et le type de marché)

7.3 - Quelles DIFFICULTES rencontrez-vous dans la mise en œuvre de cette procédure d'achat vis-à-vis du PLAN DE FORMATION ? Des ORGANISMES DE FORMATION ?

7.4 - Le NOUVEAU CODE DES MARCHES PUBLICS va-t-il modifier les procédures que vous avez déjà mises en œuvre ? Décrire les nouvelles modalités.

**7.5 - POURQUOI NE PASSEZ-VOUS PAS D'APPEL D'OFFRES ?
Envisagez-vous d'en passer?**

Selon quelles modalités et quel calendrier ?

**• 8 - Quel est le rôle des partenaires sociaux dans ce processus d'achat ?
(élaboration des objectifs, cahiers des charges, choix des prestataires..)**

Remarques

Merci de renvoyer ce questionnaire à

HOSPICES CIVILS DE LYON

Direction du Personnel

37, rue du plat

69 002 LYON

tel : 04 72 40 72 60

fax : 04 72 40 73 40

télécopie : arnaud.bernadet@chu-lyon.fr

ANNEXE IV

CENTRE HOSPITALIER INTERCOMMUNAL DE TOULON - LA SEYNE SUR MER
DEPARTEMENT DES RESSOURCES HUMAINES
M.H.

SERVICE :

RESPONSABLE :

POSTE :

FICHE DE RECUEIL DES BESOINS DE FORMATION DU SERVICE
ANNEES 2002-2003

OBJECTIFS PRIORITAIRES DU SERVICE	FORMATIONS SOUHAITEES CLASSEES PAR ORDRE DE PRIORITE	NBRE D'AGENTS CONCERNES PAR GRADE	NBRE DE JOURS DE FORMATION SOUHAITES	LIEU DE LA FORMATION SI CONNU	PROPOSITIONS D'UN ORGANISME EVENTUELLEMENT

ANNEXE V



ADMINISTRATION GENERALE
Hôpital Font-Pré
1208, Av. Colonel Picot - Toulon
DEPARTEMENT DES RESSOURCES HUMAINES
ET DES LOGISTIQUES
Services Economiques
BIO.Js.cl
Aff. suivie par: M. SIMON
Tél. 04 94 61.8 1.11
Fax 04.94.61.61.20
www.ch-toulon.fr
e-mail dg@ch-toulon.fr

Maître
Avocat à la Cour

Toulon, le 10 août 2001

OBJET Appel d'offres - Prestations de formation.

Maître,

Sur la base des dispositions du décret No 98-111 du 27.02.98, le Centre Hospitalier Intercommunal Toulon la Seyne/Mer souhaite lancer prochainement un appel d'offres de prestations de formation continue destinées aux agents de l'établissement.

Ces prestations ont été jusqu'à présent réalisées par recours à des achats hors marché dont les dépenses correspondantes étaient réglées par l'Association Nationale pour la Formation des Personnels Hospitaliers (ANFH), organisme collecteur de fonds auquel l'établissement a librement adhéré.

Or, le Code des Marchés Publics stipule en son article 255 (11°) que les pièces constitutives d'un marché doivent mentionner "le comptable public assignataire chargé du paiement".

A l'évidence, l'ANFH ne pouvant être reconnue comme un comptable public, je m'interroge sur la mention à faire figurer dans les pièces constitutives du marché.

Je vous remercie des éléments de réflexion que vous voudrez bien me transmettre.

Je vous prie d'agréer, Maître, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Directeur Adjoint,
Chargé des Services Economiques et
Logistiques

Jacques SIMON

ADRESSE POSTALE
A UTILISER POUR TOUTE CORRESPONDANCE

B.P.1412 - 83056 TOULON CEDEX - TEL : 04 94 61 61 61 - FAX :04 94 61 61 62 - <http://www.ch-toulon.fr>
■ HOPITAUX FONT-PRE et CHALUCET (TOULON) ■ GROUPE HOSPITALIER DE LA SEYNE SUR MER ■ HOPITAL G.
CLEMENCEAU (LA GARDE)

ANNEXE VI

Maître
AVOCAT à la COUR

Spécialiste en droit public
Spécialiste en droit économique

Centre Hospitalier Intercommunal
TOULON-LA SEYNE SUR MER
B.P. 1412
83056 TOULON CEDEX

Paris. le 29 août 2000

Objet : Prestations de formation assurées par l'A.N.F.H.
Ref. : Votre lettre du 10 août reçue le 23

à l'attention de M. Jacques SIMON
Directeur Adjoint

29 AOÛT 2000

Monsieur le Directeur,

Le Centre Hospitalier Intercommunal Toulon La Seyne-sur-Mer souhaite lancer, sous la forme d'un ou de marchés à bons de commande une procédure de mise en concurrence de prestations de formation continue destinées aux agents de l'établissement.

Or, le coût des formations suivies par les agents de l'établissement est pris en charge par l'Association Nationale pour la Formation du personnel Hospitalier (ANFH), organisme collecteur de fonds en application de l'article L.961-12 du Code du travail.

Dès lors se pose la question de l'obligation, pour le CHITS, de conclure des marchés pour lesquels l'établissement n'assure pas de règlement financier.

Cette question appelle de ma part les commentaires suivants.

La prise en charge des frais de formation est assurée au travers de la cotisation versée à l'ANFH, organisme auquel l'établissement adhère librement. Dans cette situation, l'établissement dresse son plan de formation des personnels et s'assure qu'il est compatible avec les disponibilités financières et techniques de l'organisme collecteur.

Mais en dehors des cotisations versées, il n'y a pas d'autre paiement par l'établissement, ni à l'organisme collecteur, ni à d'autres organismes de formation puisque tous les paiements sont effectués par l'ANFH.

Dès lors, au regard des règles de passation des contrats, c'est l'ANFH qui est considéré comme pouvoir adjudicateur soumis au respect des règles de dévolution des contrats.

En effet, au sens des directives européennes, l'ANFH est un pouvoir adjudicateur tel que défini par les articles 9 et 9-1 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 (JO du 5) modifiée relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence.

Ce texte définit les pouvoirs adjudicateurs comme étant :

a) Soit un groupement de droit privé formé entre des collectivités publiques ;

b) Soit un organisme de droit privé, créé en vue de satisfaire spécifiquement un besoin d'intérêt général, ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et répondant à l'une des conditions suivantes :

1) Avoir son activité financée majoritairement et d'une manière permanente par l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de droit public ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ou des organismes de droit privé de la même nature que celui qui est mentionné ci-dessus;

2) Etre soumis à un contrôle de sa gestion par l'un des organismes visés au 1) ci-dessus ,

3) Comporter un organe d'administration. de direction ou de surveillance composé majoritairement de membres désignés par l'Etat., des collectivités territoriales, des organismes de droit public ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ou des organismes de droit privé de la même nature que celui qui est mentionné ci-dessus.

L'ANFH, association financée sur fonds publics, répond très certainement à cette définition légale.

Cependant, les marchés et contrats de service de formation professionnelle, repris à l'annexe I B de la directive n° 92/50/CEE du 18 juin 1992, ne sont soumis qu'à un « régime allégé » de passation qui oblige seulement le pouvoir adjudicateur à adresser à l'Office des publications officielles des Communautés européennes un avis d'attribution faisant connaître le nom de l'attributaire et les conditions dans lesquelles le marché a été conclu.

Dans ces conditions, il faut se rendre à l'évidence : ce qui incombe au CHITS, outre l'établissement d'un plan de formation, c'est la certification du service fait après autorisation d'absence ou de congé des personnels concernés qui suivent les actions de formation qu'ils ont demandées et la vérification des factures présentées au paiement. et qui, à mon sens, ne devraient pas être libellées au nom de l'établissement mais au nom de l'ANFH.

Il résulte de ceci une difficulté pour l'organisation des actions de formation, car si les personnels peuvent s'inscrire facilement pour différentes matières ou sujets dans des stages « catalogues » proposés par les organismes prestataires et formateurs, les stages spécifiques organisés spécialement et uniquement pour les personnels de l'établissement

devraient être organisés et mis en concurrence, sur la base des desiderata du service des Ressources Humaines de l'établissement, par l'ANFH qui en assure le règlement.

En définitive, la situation actuelle que l'établissement souhaite modifier ne correspond pas à une situation d'achat ou d'approvisionnement alors même que l'établissement cherche à satisfaire ses besoins de formation. Il me semble qu'il faut considérer que dès lors que l'établissement adhère à l'ANFH, il a, en quelque sorte, délégué sa fonction achat à cet organisme sur ce sujet et ne peut plus lancer de consultation que pour les seules prestations dont il assurera la prise en charge financière en direct.

Restant à votre disposition pour d'autres développements, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de mes sentiments dévoués.

Maître...,
Avocat à la Cour.

ANNEXE VII



CENTRE HOSPITALIER INTERCOMMUNAL
TOULON - LA SEYNE SUR MER

OBJET DU MARCHÉ

**ACTIONS D'ADAPTATION EN VUE DE FACILITER LE MAINTIEN
DE LA QUALIFICATION REQUISE DANS L'EMPLOI OCCUPE**

CAHIER DES CLAUSES PARTICULIERES

14 pages numérotées de 1 à 14

SOMMAIRE

PREAMBULE

ARTICLE 1- CONTEXTE

ARTICLE 2- OBJET ET FORME DU MARCHE

ARTICLE 3- DUREE DU MARCHE - CONDITIONS DE RESILIATION

ARTICLE 4- PIECES CONSTITUTIVES DU MARCHE

ARTICLE 5- RESPONSABLE DES PRESTATIONS

ARTICLE 6- OBLIGATIONS DES PARTIES

ARTICLE 7- OBJECTIFS ET PUBLICS CONCERNES

ARTICLE 8- MODALITES D'EXECUTION DES PRESTATIONS

ARTICLE 9- VERIFICATIONS ET ADMISSION

ARTICLE 10- MODALITES DE DETERMINATION DES PRIX

ARTICLE 11- PENALITE DE RETARD

ARTICLE 12- MODALITES DE REGLEMENT

ARTICLE 13- DISPOSITIONS APPLICABLES EN CAS DE TITULAIRE ETRANGER

ARTICLE 14- UTILISATION DES RESULTATS

ARTICLE 15- OBLIGATION DE DISCRETION

ARTICLE 16- ASSURANCES

ARTICLE 17- DEROGATIONS

CAHIER DES CLAUSES PARTICULIERES

PREAMBULE

Les dispositions du Cahier des Clauses Administratives Générales (C.C.A.G.) relatives aux marchés publics de Prestations intellectuelles, option B et à leur résiliation sont applicables à ce marché, sauf stipulation contraire contenue dans le présent Cahier des Clauses Particulières (C.C.P.).

ARTICLE 1- CONTEXTE

Le droit à la formation des agents hospitaliers est reconnu par les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et par le décret n° 90-319 du 5 avril 1990 relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière.

Lors du recueil des besoins, soit dans le cadre des objectifs institutionnels, soit dans le cadre des objectifs de services, de nombreuses demandes d'action d'adaptation ont été recensées.

ARTICLE 2- OBJET ET FORME DU MARCHÉ

2.1 Objet du marché

Les stipulations du présent Cahier des Clauses Particulières (C.C.P.) concernent la réalisation de formations en vue d'actualiser les connaissances et de parfaire la qualification des agents en raison d'évolutions réglementaires, technologiques ou informatiques.

2.2 Tranches et lots

Le marché est décomposé en 7 lots.

- Lot n° 1 : réglementation juridique relative aux marchés publics.
Ce lot comprend 11 formations :
 - formation n° 1 : concours et appels d'offres sur performances.
 - formation n° 2 : maîtrise d'œuvre.
 - formation n° 3 : travaux.
 - formation n° 4 : formation.
 - formation n° 5 : le contentieux.
 - formation n° 6 : les prix.
 - formation n° 7 : les groupements d'achat.
 - formation n° 8 : optimiser la fonction achat.
 - formation n° 9 : vérification et liquidation financière.
 - formation n° 10 : le passage à l'euro.
 - formation n° 11 : les marchés publics hospitaliers.
 - Lot n° 2 : responsabilité juridique de la secrétaire médicale.
 - Lot n° 3 : gérer, animer, motiver une équipe.
-

- Lot n° 4 : gérer son temps de travail.
- Lot n° 5 : gestion prévisionnelle et préventive des emplois et des compétences. (accompagnement pour la mise en place de la GPPEC sur un secteur bien défini. Elaborations des outils).
- Lot n° 6 : prise en charge d'un patient atteint d'un cancer des poumons et de sa famille.
- Lot n° 7 : Quel pansement pour quelle plaie ? Infections des plaies, antiseptiques, antibiotiques, hygiène....

2.3 Forme du marché

Appel d'offres ouvert, en application des articles 296 à 298 du Code des marchés publics.

Le marché est à bons de commande en application de l'article 273 alinéa 1 modifié du Code des Marchés Publics, avec fixation de montants de prestations, en valeur ou en quantité par lot :

<u>Lot n° 1 :</u>	Montant minimum annuel : 80 000 Fr. T.T.C. Montant maximum annuel : 200 000 Fr. T.T.C.
<u>Lot n° 2 :</u>	Montant minimum annuel : 12000 Fr. T.T.C. Montant maximum annuel : 40000 Fr. T.T.C.
<u>Lot n° 3 :</u>	Montant minimum annuel : 3000 Fr. T.T.C. Montant maximum annuel : 10000 Fr. T.T.C.
<u>Lot n° 4 :</u>	Montant minimum annuel : 5000 Fr. T.T.C. Montant maximum annuel : 20000 Fr. T.T.C.
<u>Lot n° 5 :</u>	Montant minimum annuel : 30000 Fr. T.T.C. Montant maximum annuel : 70000 Fr. T.T.C.
<u>Lot n° 6 :</u>	Montant minimum annuel : 2000 Fr. T.T.C. Montant maximum annuel : 6000 Fr. T.T.C.
<u>Lot n° 7 :</u>	Montant minimum annuel : 3000 Fr. T.T.C. Montant maximum annuel : 10000 Fr. T.T.C.

ARTICLE 3- DUREE DU MARCHE- CONDITIONS DE RESILIATION

3.1 Durée

Le présent marché est conclu pour une période courant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2001, renouvelable une seule fois pour une même période.

3.2 Non reconduction

En cas de décision de non-reconduction, l'autre partie en est avertie par lettre recommandée avec accusé de réception, avec un préavis minimum de trois (3) mois avant la date prévue pour la reconduction du marché. Cette décision ne donne pas lieu au versement

d'indemnités. Le titulaire est tenu d'exécuter les commandes jusqu'à la date d'échéance concernée.

3.3 Conditions de résiliation du marché

Le présent marché peut être résilié par l'une ou l'autre des parties en l'absence de faute après un préavis minimal de trois mois, signifié par lettre recommandée avec A.R. La date de résiliation est celle mentionnée dans le préavis. Cette décision ne donne pas lieu au versement d'indemnités. Toutefois, le paiement sera effectué pour les prestations réellement exécutées.

En cas d'inobservation d'une clause du contrat ou de manquement manifeste par le titulaire du marché, le Centre Hospitalier Intercommunal peut résilier le marché de plein droit sans indemnité et sans préavis.

Dans tous les cas de résiliation, le titulaire est tenu d'exécuter les prestations en cours de commande ainsi que tout bon de commande émis avant la date de résiliation et le cas échéant, il peut être pourvu à l'exécution du marché aux frais et risque du titulaire comme il est précisé à l'article 37 du Cahier des Clauses Administratives Générales de Prestations Intellectuelles (C.C.A.G/P.I.).

ARTICLE 4- PIECES CONSTITUTIVES DU MARCHÉ

Les pièces constitutives du marché sont les suivantes par ordre de priorité décroissant :

4.1 Pièces particulières

- l'acte d'engagement et ses annexes financières : le bordereau des prix, rempli sans rature ni surcharge ,
- le présent cahier des clauses particulières, (C.C.P.) dont l'exemplaire conservé dans les archives de l'administration fait seul foi,
- la proposition du titulaire présentant le programme, les méthodes pédagogiques, le nombre de jours, validée par le centre hospitalier pour les formations en intra, c'est-à-dire, dans les locaux de l'établissement,
- les bons de commandes à intervenir,
- le catalogue pour les formations en inter, c'est-à-dire, dans les locaux du titulaire ou loués par le titulaire,
- le calendrier des sessions.

4.2 Pièces générales

Le Cahier des Clauses Administratives Générales (C.C.A.G.), applicable aux marchés publics de Prestations Intellectuelles, option B (décret n° 78-1306 du 26 décembre 1978 modifié.

ARTICLE 5- RESPONSABLE DES PRESTATIONS

- pour la personne publique : pour l'exécution du marché, est représentée, sous réserve de changement ultérieur, par le Directeur des Ressources Humaines ou la personne qualifiée qu'il aura désignée,
 - pour le titulaire : il doit désigner le correspondant de la personne publique dans les huit (8) jours suivants la notification du marché. Si le représentant du titulaire vient à
-

changer, la personne responsable du marché en est avertie par lettre recommandée avec accusé de réception. Tout changement doit recevoir l'accord préalable de la personne publique.

En accord avec la personne publique, il définit la constitution et l'organisation des équipes chargées de l'exécution du marché.

Tout manquement à cette obligation donne lieu à l'application de l'article 3.3 du présent C.C.P.

ARTICLE 6- OBLIGATIONS DES PARTIES

Le Centre Hospitalier Intercommunal s'engage à :

- créer des groupes de quinze personnes maximum,
- fournir une salle de formation équipée de tables et de chaises,
- fournir un vidéo projecteur,
- fournir un tableau papier et des feutres,
- fournir le matériel de l'hôpital nécessité par l'objet de la formation, pour ce qui concerne les formations de groupes composés de 15 personnes maximum en intra.

Le représentant de la personne publique met le titulaire en relation avec toutes les personnes concernées par le contenu de la prestation commandée.

Le titulaire s'engage à :

- Fournir les documents qui lui seront réclamés par l'ANFH (Association Nationale pour la Formation Permanente du Personnel Hospitalier) ex : numéro d'existence, justifications des cotisations URSSAF ...
- Rédiger et assurer la production en nombre suffisant des supports pédagogiques ,
- Garantir la qualité des cours et la qualité des formateurs dont la compétence technique et fonctionnelle correspond à la session de la formation,
- S'adapter à toutes les évolutions législatives, réglementaires ou technologiques,
- Mettre à la disposition des stagiaires des locaux adaptés à la formation pour ce qui concerne les formations en inter,
- Faire une évaluation de fin de stage dont copie sera adressée au centre hospitalier,
- Adresser, au plus tard dans un délai de 15 jours à l'issue de la session, la feuille d'émargement signée des stagiaires, l'attestation de stage, la copie des supports remis aux stagiaires,
- Signaler immédiatement au service de la formation toute absence du stagiaire, accident ou incident survenu en cours de stage.

Le centre hospitalier se réserve la possibilité de refuser les formateurs si leur expérience lui semble insuffisante sur les domaines concernés. Si les intervenants proposés par le titulaire ne sont pas disponibles, il lui est possible de proposer, pour le même prix, des personnes de niveau de compétences équivalent ou supérieur. Le titulaire doit, dans ce cas, transmettre le curriculum vitae de ces nouveaux intervenants.

Le centre hospitalier se réserve le droit de demander au titulaire un changement d'intervenant pour une session ultérieure au cas où la prestation effectuée par l'un de ceux-ci serait considérée comme étant de qualité insuffisante.

En cas de non respect de ces conditions, l'article 3.3 du présent C.C.P. est applicable.

ARTICLE 7- OBJECTIFS ET PUBLICS CONCERNES

7.1 Objectifs par lot

- Lot 1 : Permettre aux personnes affectées aux services économiques, aux travaux et à la formation de maîtriser la réglementation pour passer des marchés et d'élaborer des cahiers des charges avec un maximum d'efficacité.
- Lot 2 : Permettre aux secrétaires médicales d'être informées sur tous les problèmes de responsabilité qui se présentent dans leur pratique quotidienne.
- Lot 3 : Permettre à un ouvrier professionnel auquel ont été confiées des fonctions d'encadrement d'acquérir des outils pour gérer, animer et motiver son équipe de travail.
- Lot 4 : Permettre à des responsables de services administratifs de mieux gérer leur temps dans un souci d'efficacité.
- Lot 5 : Permettre au département de ressources humaines de mettre en place une démarche de GPPEC sur un secteur bien défini.
- Lot 6 : Permettre à l'infirmière d'actualiser ses connaissances en matière de cancérologie et de thérapeutique, d'adapter sa prise en charge à ce type de malade et l'accompagner.
- Lot 7 : Permettre à l'infirmière d'adapter et pratiquer les techniques de pansements en fonction de la pathologie (plaies post opératoires, éraflures, ulcères).

La durée, le programme et la répartition des séquences de formation seront proposés par le titulaire dans son offre. Toutefois, le titulaire devra tenir compte du créneau fixé par le centre hospitalier, à savoir l'année civile à l'exception des périodes de vacances scolaires de la zone B, des jours fériés, des mois de juillet et août.

7.2 Nombre d'agents

Sont concernés :

Les agents contractuels, stagiaires et titulaires de l'établissement.

Le nombre d'agents à former pour la durée du marché est fixé à :

- lot n° 1 : 1 personne pour les formations 1,2,5,6,7,9,11.
3 personnes pour les formations 8.
1 groupe pour les formations 3,4,10.
- lots n° 2 et n° 5 : 1 groupe
- lots n° 3, 6 et 7 : 1 personne
- lot n° 4 : 2 personnes

ARTICLE 8- MODALITES D'EXECUTION DES PRESTATIONS

8.1 Calendrier prévisionnel

Après notification, un calendrier prévisionnel des besoins en formation est établi par la personne publique. Le calendrier définitif est établi en accord avec le titulaire.

Le titulaire s'engage à mettre en œuvre les moyens humains nécessaires aux besoins de formation du centre hospitalier en application du calendrier définitif établi.

8.2 Délais

Les prestations sont déclenchées, à la demande du responsable de la formation, par l'émission d'un bon de commande, dans lequel sont précisés les délais du stage et les modalités particulières de leur réalisation.

Le titulaire s'engage à exécuter la prestation conformément aux stipulations du présent Cahier des clauses particulières et au contenu de chaque bon de commande et de son offre.

Le point de départ du délai d'exécution est le jour de la réception du bon de commande par le titulaire.

Toutefois, les délais peuvent faire l'objet d'une modification par le centre hospitalier pour les formations en intra en particulier si :

- des modifications ou compléments sont apportés à la prestation,
- la prestation ne peut commencer à la date prévue.

Le centre hospitalier informe le titulaire de toutes les modifications.

Dans tous les autres cas, le non respect des délais par le titulaire donne lieu à l'application de l'art 11 du présent Cahier des clauses particulières.

8.3 Etablissement des bons de commande

Le titulaire assurera les prestations de formation, à la demande du Centre Hospitalier Intercommunal de TOULON-LA SEYNE, après réception d'un bon de commande adressé par l'établissement comprenant au minimum les renseignements suivants :

- la référence du centre hospitalier,
- le numéro , la date et la signature du bon de commande,
- les références du marché (numéro, date, objet),
- l'intitulé de la session,
- les dates et horaires de la session,
- le lieu d'exécution de la prestation,
- le nombre de stagiaires,
- le prix forfaitaire de la journée de formation,
- le montant total HT
- le montant total TTC .
- les conditions particulières d'exécution (si besoin)

Les bons de commande sont consignés par le responsable de la formation ou de toute autre personne habilitée. Toute demande faite dans d'autres conditions n'engage pas l'administration.

Pour le cas où le titulaire contesterait une ou plusieurs indications portées sur le bon de commande, il disposera d'un délai de 15 jours à partir de la date de réception de ce document pour signifier par écrit son désaccord ou ses observations.

A défaut de cette signification, la commande sera réputée acceptée.

ARTICLE 9- VERIFICATION ET ADMISSION

9.1 Vérifications

Une évaluation est effectuée par un représentant du centre hospitalier auprès des stagiaires et formateurs à l'issue de chaque session au regard notamment du contenu du programme, du respect des horaires, de la méthode pédagogique employée...

9.2 Admission

L'admission est réputée acquise si l'établissement n'écrit pas, dans les trois semaines, au titulaire du marché.

Si l'évaluation est négative, la personne publique prononce soit une décision d'ajournement, d'admission avec réfaction ou de rejet en cas de vérification négative.

En cas d'ajournement ou de rejet, il est demandé au titulaire de recommencer la prestation dans les mêmes conditions techniques et sans supplément de frais, de façon à la rendre conforme à la demande formulée par la personne responsable du marché. Après la seconde tentative restée vaine, la personne publique prend une décision de rejet de la facture. Dans ce cas, la personne publique fixe la date à laquelle les sessions de remplacement, par un autre organisme, ont lieu.

En cas de rejet, il fait application de l'article 3.3 du présent C.C.P.

ARTICLE 10- MODALITES DE DETERMINATION DES PRIX

10.1 Détermination des prix

Le marché est traité :

- à prix forfaitaires par journée pour les formations en inter et en intra.

Ces prix seront établis aux conditions économiques du mois de la remise des offres. Ce mois est appelé "mois zéro".

10.2 Contenu des prix

Les prix sont réputés comprendre toutes les charges fiscales, parafiscales ou autres frappant obligatoirement la prestation notamment les frais de déplacement, de repas, d'hébergement, de secrétariat, de reprographie, de coordination pédagogique et de réunions préparatoires.

10.3 Application de la taxe à la valeur ajoutée

Le taux de la T.V.A. à appliquer est celui en vigueur en France au moment du paiement des factures.

10.4 Ajustement des prix

Les prix sont ajustés annuellement à la date anniversaire du marché en plus ou en moins, de plein droit et sans formalité, par application de la formule suivante :

$$P = P_0 \left(\frac{SY}{SY_0} \right)$$

Dans laquelle :

P = le prix ajusté en HT
P₀ = le prix HT indiqué sur l'acte d'engagement, valeur au mois zéro
SY = l'indice "SYNTEC" , valeur à la date d'ajustement
S₀ = même indice , valeur au mois zéro.

10.5 Désignation et paiement des sous-traitant

10.5.1 Désignation de sous-traitants en cours de marché

Le titulaire peut sous-traiter certaines parties de ces services dans les conditions fixées à l'article 3.2 du C.C.A.G. applicable aux Prestations Intellectuelles, à condition d'avoir obtenu de la personne responsable du marché l'acceptation de chaque sous-traitant et l'agrément des conditions du paiement de chaque contrat de sous-traitance.

Dans ce cas, les obligations du titulaire s'appliquent aux sous-traitants, (cf art. 5-2° alinéa et art. 6).

10.5.2 Paiement

En cas de sous-traitance, le titulaire doit faire parvenir, en double exemplaire, à la personne responsable du marché, une attestation indiquant la somme qu'elle doit régler auprès du sous-traitant concerné.

ARTICLE 11- PENALITE DE RETARD

11.1 Pénalité pour retard

Si les délais mentionnés sur les bons de commande ne sont pas respectés, le titulaire du marché encourt, sans mise en demeure préalable, des pénalités de retard calculées par application de la formule suivante :

$$P = \frac{V * R}{50}$$

dans laquelle :

P = montant des pénalités
R = nombre de jours calendaires de retard
V = montant du bon de commande en cause

Si le titulaire ne s'est pas acquitté de ses obligations dans les délais prévus, le marché peut faire l'objet d'une décision de résiliation dans les conditions prévues à l'art 35 du Cahier des Clauses Générales de Prestations Intellectuelles (C.C.A.G./P.I.).

Il est précisé que le titulaire reste responsable de l'exécution de son marché même s'il en sous-traite une partie.

De même, tout retard des intervenants lors d'une session de formation en intra, qui resterait non motivé, donne lieu à l'application d'une pénalité d'un montant de 250 Francs par demi-heure de retard.

11.2 Pénalités pour absence

En cas d'absence injustifiée du formateur, la pénalité est équivalente au coût de la prestation qui aurait dû avoir lieu.

ARTICLE 12- MODALITES DE REGLEMENT

12.1 Avance forfaitaire

Il n'est pas accordé d'avance forfaitaire au titulaire du marché.

12.2 Autres avances

Aucune autre avance ne sera accordée au titulaire du marché.

12.3 Etablissement des factures

Les factures afférentes au marché seront établies en un original et deux copies portant, outre les mentions légales, les indications suivantes :

- La mention « facture »,
- le nom et adresse du titulaire,
- le numéro d'immatriculation au registre du Commerce et des Sociétés , sauf pour les associations,
- la forme juridique de la société et montant de son capital,
- le numéro de déclaration d'existence et d'enregistrement à la préfecture en tant qu'organisme de formation,
- le numéro de SIREN ou SIRET,
- le code APE,
- le numéro de compte bancaire ou postal ou bien du RIB tel qu'il est précisé à l'acte d'engagement,
- le numéro et la date du marché et, le cas échéant, de chaque avenant, ainsi que la date et le numéro du bon de commande,
- le numéro d'ordre et la date de la facture, postérieure à la date de fin de formation,
- le nom et l'adresse du centre hospitalier,
- l'intitulé exact de la formation,
- la date de réalisation de la formation,
- le prix forfaitaire journalier,
- le nombre de jours de formation et le nom de l'intervenant,
- le taux et le montant de la T.V.A.,
- le montant HT et TTC de la prestation exécutée,
- la liste des participants

Les factures seront adressées à :

Monsieur le Directeur
Centre Hospitalier Intercommunal de Toulon-La Seyne/Mer
Service de la Formation
B. P. 1412
83056 TOULON CEDEX

Le paiement des factures sera effectué par l'ANFH .

12.4 Délai de paiement

L'administration procède au délai de paiement des sommes dues dans un délai de 45 jours. Le délai part de la date de réception de la facture, sous réserve de la production des éléments nécessaires à la vérification des conditions fixées par le marché.

ARTICLE 13- DISPOSITIONS APPLICABLES EN CAS DE TITULAIRE ETRANGER

La loi française est seule applicable au présent marché. En cas de litige, les tribunaux français sont seuls compétents.

La monnaie de compte est le Franc Français.

Tout rapport, toute documentation, toute correspondance relatifs au présent marché doivent être rédigés en français.

ARTICLE 14- UTILISATION DES RESULTATS

Les prestations et les résultats fournis seront utilisés selon les dispositions de l'option B du Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles, notamment de l'article B-20.

Tout manquement aux obligations stipulées aux articles B-20 et B-21 du CCAG/PI peut conduire à la résiliation du marché sans préavis ni indemnité.

ARTICLE 15- OBLIGATION DE DISCRETION

Le titulaire qui, à l'occasion de l'exécution du marché, a reçu communication de renseignements, documents ou autres est tenu de maintenir confidentielle cette communication, et, en particulier de ne pas utiliser ces renseignements et ces documents pour d'autres usages que celui faisant l'objet du présent marché.

Tout manquement à cette obligation pourra conduire à la résiliation sans préavis et sans indemnité du marché.

ARTICLE 16- ASSURANCES

Dans le délai de 15 jours à compter de la notification du marché et avant tout commencement d'exécution, le titulaire doit justifier qu'il est titulaire d'une assurance couvrant l'ensemble de ses responsabilités dans le cadre de ses activités.

ARTICLE 17- DEROGATIONS

L'article 3-3 du présent marché déroge à l'article 37-1 et 37-2 "Résiliation aux torts du titulaire" du CCAG/PI

L'article 11 déroge à l'article 16 "Pénalités pour retard" du CCAG/PI

L'article 15 du présent déroge à l'article 7-1 "Obligations de discrétion" du CCAG/PI.

En cas de conflit entre le Cahier des Clauses Administratives Générales de Prestations Intellectuelles et le présent Cahier des Clauses Particulières, les clauses contenues dans ce dernier prévaudront.