

N° 298

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur l'étude de la Cour des comptes relative à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpfa),

Par M. Claude JEANNEROT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, Mme Catherine Deroche, vice-présidents ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, MM. Marc Laménie, Jean-Noël Cardoux, Mme Chantal Jouanno, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Françoise Boog, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mmes Muguette Dini, Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
• Audition de M. Yves Barou, président de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) (mercredi 10 octobre 2012)	7
• Présentation de l'enquête de la Cour des comptes (mardi 21 janvier 2014)	15
ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES	25

Mesdames, Messieurs,

Créée en 1949 et implantée sur l'ensemble du territoire, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est historiquement l'un des principaux organismes de formation professionnelle. Acteur majeur dans la formation des demandeurs d'emploi, elle intervient également dans la formation continue des salariés en entreprise.

Depuis 2009, l'AFPA opère dans un contexte profondément renouvelé.

Dans un avis de juin 2008, le Conseil de la concurrence avait estimé que la délivrance de prestations de formation professionnelle devait, de manière générale, être considérée comme une activité économique entrant dans le champ de la concurrence, avec pour conséquence le principe du recours à des appels d'offre de la part des acheteurs publics et le rattachement aux services de l'Etat des personnels de l'AFPA chargés de l'orientation des demandeurs d'emploi. Parallèlement, l'Etat a transféré l'essentiel de ses compétences en matière de formation professionnelle aux régions et celles-ci constituent à présent les principaux acheteurs de formation qualifiante pour les demandeurs d'emploi.

De ce fait, l'AFPA a vu se réduire les subventions qu'elle recevait de l'Etat. Ses ressources reposent désormais très largement sur sa capacité à remporter des appels d'offre, notamment ceux lancés par les régions, à l'issue d'une mise en concurrence avec d'autres opérateurs.

Confrontée à ce nouvel environnement, l'AFPA a enregistré une diminution du nombre de ses stagiaires et de son chiffre d'affaires. Ses résultats se sont fortement dégradés, avec l'apparition de déficits significatifs. Au cours de l'année 2012, elle a rencontré de sérieuses difficultés de trésorerie qui ont pu être surmontées grâce à une subvention de l'Etat et à une intervention du comité interministériel de restructuration industrielle.

Lors d'une audition organisée le 10 octobre 2012, le nouveau président de l'AFPA, M. Yves Barou, avait pu effectuer devant la commission des affaires sociales du Sénat un premier diagnostic et exposer les principaux axes d'un plan de refondation destiné, avec le soutien de l'Etat, à replacer l'association sur une trajectoire viable et à préserver ses compétences et son savoir-faire en matière de formation professionnelle.

Dans une démarche conjointe avec la commission des finances, et sur la base de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances et de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, la commission des affaires sociales a souhaité saisir la Cour des comptes afin qu'elle explicite les raisons qui ont conduit à cette situation, éclaire les enjeux que doit relever l'AFPA et formule, le cas échéant, des recommandations en vue de consolider son avenir.

Réalisée par la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, cette enquête a été remise aux commissions des affaires sociales et des finances du Sénat au mois de décembre 2013.

L'enquête de la Cour des comptes revient sur les facteurs ayant entraîné la détérioration rapide des résultats de l'AFPA. Elle estime que l'association a tardé à tirer les conséquences du nouveau contexte de mise en concurrence, tant en termes de gouvernance et de stratégie que d'adaptation de son offre de formation. Elle fait le point sur la situation financière de l'AFPA qui reste fragile, comme en témoignent des résultats pour 2013 inférieurs aux prévisions. Elle souligne les enjeux majeurs liés au statut du patrimoine immobilier affecté à l'AFPA qui demeure actuellement propriété de l'Etat.

La Cour voit dans le plan de refondation présenté à la fin de l'année 2012 une condition de la pérennité de l'AFPA et formule douze recommandations portant sur la gouvernance et l'organisation, sur la formation des demandeurs d'emploi, sur la gestion de l'association et sur l'immobilier.

Mme Anne Froment-Meurice, présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, est venue présenter les conclusions de l'enquête devant la commission des affaires sociales le 21 janvier 2014. Les représentants de l'AFPA et de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) avaient également été conviés, afin de réagir aux observations de la Cour et de compléter l'information de la commission.

Le compte-rendu de cette réunion est annexé au présent rapport qui a pour objet de publier l'enquête réalisée par la Cour à la demande du Sénat.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de M. Yves Barou, président de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) (mercredi 10 octobre 2012)

Mme Annie David, présidente. - Après la démission de votre prédécesseur, Jean-Luc Vergne, les difficultés auxquelles est confrontée l'AFPA ont occupé le devant de la scène : difficultés financières mais aussi de fonctionnement, problèmes liés aux appels d'offre et à la restructuration de l'association. C'est pourquoi nous avons souhaité vous entendre. Peut-être pourriez-vous nous présenter votre parcours et votre projet pour l'AFPA avant que nous ne vous posions des questions.

M. Yves Barou, président de l'AFPA. - Je suis avant tout un homme d'entreprise. J'ai consacré ma vie à l'emploi, y compris dans les cabinets ministériels où je suis passé. J'ai beaucoup travaillé aux Etats-Unis, en France et en Afrique, dans mes fonctions successives, qui ont touché au marketing, à la communication et aux ressources humaines à Rhône-Poulenc-Rorer, devenu Sanofi, puis à Thomson-CSF, devenu Thalès, où j'ai fini directeur adjoint. Depuis que je suis en retraite, j'ai créé un think-tank européen de DRH, convaincu qu'il fallait être plus présents à Bruxelles et nouer des relations plus étroites avec nos homologues allemands. Je suis également conseiller social du fonds stratégique d'investissement (FSI), où il s'agit d'apporter, sur les dossiers d'investissement, un regard sur l'emploi, le social, les ressources humaines, l'environnement ou le management.

Lorsqu'en juin, on m'a demandé d'assurer la présidence de l'AFPA, j'ai vite compris que la crise était grave, et ce d'autant plus que cet organisme est partie intégrante du modèle social français. C'est un outil dont on a plus que jamais besoin. Quel paradoxe, en ces temps tourmentés, alors que les besoins des demandeurs d'emplois sont criants, de voir des formations qui manquent d'inscrits ! C'est que la crise est systémique.

Lorsque j'ai accepté la présidence, je n'étais pas sûr de pouvoir payer, deux jours plus tard, les salaires. Il a fallu une action énergique sur la trésorerie et bien des négociations pour gagner six mois de survie : notre répit court jusqu'au 8 janvier. Le temps de bâtir un plan de refondation, que je présenterai le 15 novembre, avec ma nouvelle équipe de direction.

J'estime que la gouvernance de l'AFPA est moderne. Alors que le monde de l'entreprise débat de la nécessité d'associer shareholders et stakeholders, l'AFPA a su le faire depuis longtemps : toutes les parties prenantes sont membres de son conseil d'administration. L'association a longtemps souffert, en revanche, d'un conflit entre son directeur général et son président, qui a suscité opacité et aveuglement collectif. Dès ma prise de fonction, j'ai remercié le directeur général et cinq autres cadres dirigeants, parce qu'il fallait une équipe soudée. Il faudra trois mois pour reconstruire une direction, car il n'est pas facile de trouver un directeur général à l'AFPA. Cette fonction, dans un organisme qui emploie près de 1 000 personnes et dont le chiffre d'affaires approche du milliard d'euros, requiert, outre un tropisme social, des qualités financières et de managériales. Nous serons prêts le 15 novembre. Je viens également de renommer les directeurs de centres régionaux. Il faut une équipe nouvelle pour un projet nouveau.

Les causes de la faillite de l'AFPA ont été largement incomprises. On a stigmatisé sa lourdeur de mammoth, qui ne lui aurait pas permis de réagir, parlé de personnels trop cher payés... Il est vrai que bien des choses fonctionnent mal. La crise de trésorerie m'a ainsi donné l'occasion de découvrir que si nous avions tant d'impayés, c'est que le service de facturation avait plusieurs mois de retard. Dysfonctionnement facile à corriger : en quinze jours, 60 millions sont rentrés. Surtout, le management n'a pas été à la hauteur, alors que la base, notamment les formateurs, est excellente. Bonne nouvelle, en somme : il est plus facile de renouveler quelques dirigeants que des centaines de formateurs.

Au vrai, toutes ces imperfections ne sont pas la cause de la crise, même s'il est vrai qu'elles auraient pu y conduire, mais à plus longue échéance. Dans un contexte de crise économique et financière, ce sont bien plutôt trois phénomènes conjoints qui l'ont provoquée. Le transfert de nos 900 psychologues d'accueil et d'orientation, tout d'abord, à Pôle emploi. Résultat ? On n'a fait que compliquer les choses pour les demandeurs d'emploi, qui doivent accomplir un véritable parcours du combattant, semé de guichets et de conditions kafkaïennes, pour parvenir jusqu'à nous : seuls 5 % de nos stagiaires nous arrivent par Pôle emploi !

Autre difficulté, les barrières qui se sont élevées entre les régions. Les dossiers se sont multipliés auprès de notre médiatrice. Cette situation donnera lieu, un jour ou l'autre, à un recours devant le Conseil constitutionnel, car le principe d'égalité d'accès à la formation s'en trouve bafoué.

Troisième écueil, enfin, le passage brutal au régime de la concurrence. La formation n'est pas une marchandise comme une autre. Ce ne sont pas des heures de formation qu'achète le donneur d'ordres, mais bien un retour à l'emploi. De ce point de vue, nos résultats sont très satisfaisants : deux tiers d'emplois durables à six mois, soit le même taux que les écoles de commerce. Qui plus est, l'acheteur n'est plus l'Etat, mais la région, ce qui a requis un apprentissage collectif. Il a fallu trouver des modes d'achat intelligents, car les conséquences en sont considérables, tout comme dans l'industrie, où les formes de partenariat avec la sous-traitance peuvent être déterminantes. Nous sommes passés trop vite d'un système de subvention à un régime d'appels d'offres alors que le marché de la formation a besoin de régularité, d'un partenariat à long terme : tout est donc à réinventer avec les conseils régionaux.

Le passage à la concurrence exige de surcroît une capacité d'investissement, et un fonds de roulement. Aurait-on imaginé soumettre France Telecom aux lois du marché sans fonds propres ? C'est pourtant ce que l'on a fait avec l'AFPA. Et je ne parle pas là de la forme juridique de l'organisme, sur laquelle on a beaucoup glosé : vaut-il mieux un établissement public industriel et commercial (EPIC), une société anonyme ou une association ? Pour moi, cette dernière forme est la plus moderne. Toujours est-il que l'endettement à court terme, dans une structure sans fonds propres, était inévitable : dans ces conditions, le moindre grain de sable, la moindre baisse de chiffre d'affaire, 20 % dans notre cas, et c'est la catastrophe assurée.

J'en viens à notre plan de refondation, qui est presque finalisé. Notre déficit a été de 50 millions en 2011, il devrait se situer entre 75 et 80 millions en 2012. A quoi s'ajoutent les difficultés liées à l'immobilier, puisque l'Etat n'a pas fait les travaux nécessaires qu'il aurait dû conduire en bon propriétaire.

Il s'agit de résorber progressivement le déficit, ce qui, comme toute réforme structurelle, exigera trois années d'effort. N'oublions pas qu'un organisme comme le nôtre ne doit pas seulement être à l'équilibre, mais en excédent pour pouvoir investir. Nous ferons aussi des propositions concernant le système de formation. Nos positions rejoignent pour beaucoup celles de l'Association des régions de France (ARF), avec laquelle nous avons longuement travaillé.

Je vous livre ici deux chiffres, qui méritent examen. Notre activité a reculé de 20 % depuis le passage à la concurrence, mais pour les formations industrielles, nous avons perdu 56 % en deux ans ! Autant dire que notre appareil de formation œuvre à la désindustrialisation ! La réindustrialisation, l'emploi, voilà mon combat. Or, le principal atout de la France, en matière de compétitivité, ce sont les ressources humaines. L'AFPA, à cet égard, joue un rôle essentiel : 3,5 millions de salariés, soit un salarié sur huit, a un métier grâce à elle. C'est dire combien son rôle est essentiel, en particulier dans l'industrie, qui a été la première frappée par la crise. Deuxième chiffre frappant : le nombre de stagiaires qui se forment dans une région différente de celle où ils résident a baissé de 40 %. Ce manque de mobilité géographique est préoccupant.

C'est d'une révolution culturelle dont a besoin l'AFPA : tel est mon deuxième objectif. L'association s'est structurée autour des titres et diplômes du ministère du travail. C'est ainsi que se sont créés, avec les branches professionnelles, 280 cursus, correspondant chacun à un diplôme. Ces cursus sont généralement d'une durée de six mois. Pour des demandeurs d'emploi qui partent de zéro, ils sont parfaitement adaptés. Mais le monde a changé. Beaucoup nous arrivent désormais avec des qualifications partielles, si bien que les deux premiers mois de formation ne leur sont pas utiles : ils ne veulent pas les suivre, pas plus que les financeurs ne veulent les payer. Se fait ainsi jour la nécessité d'individualiser les parcours, de passer à des formations modulaires qui répondent mieux, tout à la fois, à la demande sociale, à celle des entreprises et à celle des financeurs. Nous avons donc à relever un défi : industrialiser l'individualisation des cursus de formation. Et nous sommes en mesure de le faire, puisque nous pouvons compter sur notre propre bureau d'étude.

Notre deuxième chantier consiste à renouer le dialogue avec les régions, après plusieurs années au cours desquelles les relations ont été trop distendues. Il faudra également se rapprocher du marché des entreprises. Les demandeurs d'emploi occupent aujourd'hui l'essentiel de notre activité, ce qui n'était pas le cas par le passé. Il faut rééquilibrer, parce qu'il existe un vrai besoin : lorsqu'un plan social se prépare, lorsque l'emploi est menacé, il faut agir. Nous devons répondre à la commande publique, mais également aux besoins des salariés des entreprises. Nous nous sommes porté candidats pour être l'opérateur de formation de deux des plus grands plans sociaux que va connaître la France.

M. Guy Fischer. - Vous en dites trop ou pas assez.

M. Yves Barou. - Je ne peux en dire plus, mais je veux que l'AFPA fasse référence en ce domaine. Lorsqu'un plan social arrive devant le comité central d'entreprise, il ne reste, hélas, plus grand-chose à négocier. Sauf pour la formation, et en cette matière, les comités d'entreprise préfèrent souvent avoir affaire à l'AFPA. C'est pour nous un atout considérable, non seulement dans le cadre des plans sociaux, mais aussi dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) car les évolutions technologiques induisent, dans les entreprises, des besoins de requalification. Je ne songe pas aux cadres, car il n'est pas question ici de sortir de notre créneau, mais bien aux ouvriers et aux techniciens.

Notre quatrième objectif, enfin, porte sur la réduction des coûts. Nous souffrons de bien des lourdeurs, engageons trop de dépenses de consultants...

M. Guy Fischer. - Considérez-vous, comme d'autres, que le personnel est trop payé ?

M. Yves Barou. - Les salaires sont honnêtes, mais ils n'atteignent guère, chez nous, que 50 % de ceux qui sont versés dans l'industrie. Je n'en ai pas moins décidé d'un gel des salaires sur deux ans, mais c'est bien plutôt par manque d'argent.

Des économies sont possibles, surtout sur notre train de vie. Sans aller trop loin cependant. N'allons pas nous clochardiser en supprimant le nettoyage des locaux, comme on me l'a suggéré, quand on a déjà mis fin au gardiennage de nuit, dans des centres d'hébergement qui sont loin d'être des îlots de paix, et où vols et violence sévissent comme ailleurs. Mon idée est plutôt de faire maigrir les fonctions centrales, au siège.

Etre plus compétitif, c'est aussi pouvoir proposer des formations plus légères. Aujourd'hui, les nôtres sont 10 % plus chères, même s'il est vrai qu'elles sont aussi 10 % plus longues.

J'en viens au chapitre des relations sociales. C'est mon métier. Je veux bien faire les choses. En l'espace d'une semaine, nous sommes passés de la guerre ouverte à l'apaisement. C'est affaire d'écoute, de respect. Nous pourrions ainsi réduire les effectifs sans drames sociaux, sans plan social, sans conflit. D'une part, nous envisageons de ne pas renouveler tous nos CDD, d'autre part, la pyramide des âges est telle que nous attendons un millier de départs en retraite sur trois ans, qui ne seront pas tous remplacés. L'AFPA, en tout état de cause, ne peut pas se payer le

luxé d'une crise sociale de six mois, qui lui coûterait 50 millions. Nous sommes contraints à la vertu : miser sur le dialogue social, la transparence, la rapidité, pour que tout commence au 1^{er} janvier.

Autre sujet important, le maillage territorial. Nos 216 centres sont tout à la fois une force et une faiblesse. Une faiblesse, car ils ont été conçus, à l'origine, comme des structures complètes, et par conséquent assez lourdes. Nous entendons diviser par deux le nombre de ces centres, pour les remplacer par des antennes de formation, partout où existent des besoins. Nous entendons renouer avec une certaine flexibilité que nous avons connue à nos débuts. Je sais bien que cela supposera des discussions avec les élus, qui sont chacun attachés à leur centre, mais il faut souligner que nous ne réduisons pas le volume des formations : il ne s'agit que d'économies de gestion.

Voilà qui m'amène à la question de l'immobilier et de l'hébergement. L'Etat, propriétaire de nos locaux, consacrait autrefois 60 millions par an aux travaux d'entretien. Mais ces sommes se sont peu à peu réduites, au point que le patrimoine immobilier se dégrade. Une loi avait prévu le transfert, à titre gratuit, de ces biens immobiliers à l'AFPA, mais elle a été déclarée contraire à la Constitution. Si certaines régions souhaiteraient que ces biens leur soient transférés, ce qui ne serait pas illégitime dans la mesure où les régions jouent un rôle central dans la cartographie de l'offre de formations, d'autres s'y opposent. D'où ma proposition, pragmatique, et qui nous apporterait de la souplesse, de conclure des baux emphytéotiques, ce qui permettrait à l'AFPA de nouer des partenariats. Nos plateaux techniques coûtent cher, pourquoi ne pas les partager quand ils sont sous utilisés ?

Même chose pour l'hébergement, fondamental puisqu'il garantit la non-discrimination dans l'accès à la formation. Quand il n'y a pas de transports en commun et que l'on n'a ni permis de conduire, ni voiture, l'hébergement est primordial. Or, notre taux d'occupation est de seulement 60 % : une chaîne hôtelière n'y survivrait pas. L'idée est donc de nouer des partenariats avec des professionnels de l'hébergement, les offices d'HLM par exemple, pour accueillir d'autres publics, afin de parvenir à un meilleur taux d'occupation. Mais cela suppose des investissements, car nos locaux ne sont plus aux normes. Si nous les engageons pour les plateaux techniques, nous ne pouvons le faire pour l'hébergement. Voilà qui éviterait un gâchis que dénoncent tous les rapports consacrés à l'AFPA.

Il faudra aussi revenir sur certains points en matière d'organisation. Il y a trois ans, les fonctions de directeur de centre ont été supprimées, ce qui pose de gros problèmes lorsqu'un incident se produit.

Changement de management, dialogue social, retour à l'équilibre financier, tels sont mes objectifs. Nous devons impérativement revoir notre structure de financement, qui repose sur des emprunts à court terme, ce qui nous place dans une situation de grande vulnérabilité. La faillite de Dexia, qui faisait partie du pool bancaire de l'AFPA, a aggravé nos difficultés. Nous avons saisi le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et le pool bancaire a accepté de maintenir ses prêts de court terme.

Reste que rien ne se fera sans fonds propres. Et ils peuvent fort bien être apportés dans le cadre associatif : nul besoin de se constituer en société anonyme, sauf à vouloir privatiser l'AFPA, ni d'adopter le statut d'EPIC, qui marquerait un pas vers l'étatisation et compliquerait les rapports avec nos partenaires. L'AFPA pourrait émettre des titres associatifs que l'Etat nous achèterait via la Caisse des dépôts et consignations, la Banque publique d'investissement (BPI) ou le fonds stratégique d'investissement (FSI). Le chiffre de 200 millions d'euros, cité dans la presse, est sans doute légèrement inférieur à celui que nous annoncerons la semaine prochaine.

Mme Annie David, présidente. - *Merci pour ce large tour d'horizon.*

M. Claude Jeannerot. - *Merci pour cet exposé clair de votre diagnostic et des perspectives ouvertes par votre plan de refondation. J'espère que nous vous reverrons, peut-être quand vous aurez désigné votre directeur général, pour approfondir certains points. Je partage votre analyse sur la gouvernance de l'AFPA, moderne et quadripartite, mais je trouve frappant que les régions, globalement, n'aient pas été davantage impliquées dans son fonctionnement. Le cadre juridique européen, tel qu'il a été interprété par les pouvoirs publics, a conduit à une certaine banalisation de l'AFPA qui pourrait lui être fatale.*

L'AFPA a au moins trois avantages compétitifs qu'il faut mettre en valeur : sa valeur ajoutée sur les plans technique et pédagogique, qui en fait aujourd'hui l'un des grands organismes de formation ; la qualité de son ingénierie, de dimension nationale, qui lui permet de faire les mutualisations nécessaires aux formations industrielles ; son système de valeurs, enfin.

Je vois deux enjeux. L'utilisation que les régions veulent faire de l'AFPA, d'abord. Aujourd'hui, certaines régions annoncent leur volonté de créer un service public régional de formation. De quoi s'agit-il ? Quelles seront les conséquences pour l'AFPA ? Comment concilier l'achat par voie d'appels d'offres avec une délégation de service public qui, elle, permettrait d'inscrire l'activité de l'AFPA dans la durée ? La sécurisation dont on parle pour les parcours professionnels est nécessaire aussi dans les systèmes de formation. Et il y a l'enjeu majeur de la préservation du caractère national de l'ingénierie et des formations de l'AFPA, dans ses relations avec les régions. D'ailleurs, c'est aussi l'intérêt de l'AFPA que son offre de formation soit accessible sur l'ensemble du territoire.

Je pense enfin qu'il est opportun de développer le rôle de l'AFPA, qui autrefois était un acteur privilégié dans la mise en œuvre des projets financés par le fonds national de l'emploi (FNE), en ce qui concerne les actions de formation liées aux plans sociaux, comme composante du service public de l'emploi.

M. Guy Fischer. - *L'AFPA a balisé toute ma vie d'écu, notamment à Vénissieux, car je me suis beaucoup impliqué dans les problèmes de formation. Conseiller général des Minguettes, où j'ai été instituteur, pendant vingt-six ans, j'ai été confronté aux difficultés de toute une partie de la population, d'origine maghrébine, pour accéder à l'emploi. J'ai donc créé un centre qui proposait une formation industrielle à destination des publics les plus en difficulté. Votre curriculum vitae est prestigieux, mais je souhaite que l'humain soit au cœur de vos*

objectifs, afin d'éviter que la fracture ne s'accroisse entre ceux qui ont accès à l'éducation, la formation et donc l'emploi, et les autres. Sur l'immobilier d'hébergement, je comprends mieux vos objectifs, mais si pour optimiser vos moyens vous procédez à des regroupements, il est important que cela soit compris par les élus.

Mme Annie David, présidente. - M. Fischer parle de mettre de l'humain dans votre réforme : j'ai cru comprendre que c'était le cas ! Je souhaite aussi insister sur la mission première de service public que nous souhaitons maintenir à l'AFPA. Vous ne nous avez pas parlé de votre filiale « AfpaTransition » : ne pourrait-elle pas vous aider à vous positionner sur le marché de l'offre de formation ? Quant à la mise en concurrence, pensez-vous que l'AFPA devrait y échapper puisque la formation professionnelle qu'elle propose est un service d'intérêt économique général (SIEG) au sens du droit européen ? La baisse de 56 % de la formation industrielle que vous nous avez signalée est-elle due à un report de la demande des entreprises vers des offres concurrentes ? J'ai cru comprendre que l'AFPA avait été écartée du marché des contrats de transition professionnelle (CTP), n'y aurait-il pas matière à l'y réintroduire afin d'éviter les drames des plans sociaux ?

M. Yves Barou. - Le combat pour que l'AFPA vive est un combat pour l'humain : dans la conjoncture économique que nous connaissons, il faut des mécanismes non d'assistanat, mais d'accompagnement de celles et ceux qui veulent rebondir. L'AFPA est un merveilleux outil pour cela : s'il n'existait pas, c'est maintenant qu'il faudrait l'inventer. Or, paradoxalement, c'est maintenant qu'il est en crise. L'hébergement, la restauration, le vivre-ensemble concourent à notre projet éducatif. A cet égard, le départ des psychologues du travail vers Pôle emploi a été une source de désorganisation grave.

C'est l'AFPA qui a inventé les CTP et on les lui a soudainement retirés. Nous allons faire une offre dans le nouveau cadre des contrats de sécurisation professionnelle. Il y a un besoin d'AFPA pour les politiques publiques : nous faisons des propositions pour les emplois d'avenir, pour les contrats de génération, pour lutter contre l'illettrisme... Nous ne prétendons pas être les seuls, mais nous offrons des formations structurantes et de qualité.

« AFPA Transition » n'est pas une filière, mais un département de l'AFPA, qui s'est positionné sur deux métiers : l'accompagnement avant la formation, comme par exemple les cellules de reclassement dans les plans sociaux, et les études préalables en gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, pour des entreprises ou des territoires. Nous travaillons actuellement pour une entreprise implantée sur trois sites, tous trois en difficulté : c'est elle qui finance une étude recherchant quels sont, sur ces trois sites, les besoins d'emploi. Nous pensons qu'il vaut mieux s'y prendre ainsi, trois ans à l'avance, pour identifier les besoins locaux et mettre en place un dispositif de formation qualifiante qui leur corresponde, plutôt que dissimuler les difficultés et annoncer un plan social au dernier moment. Sur ces deux métiers, l'AFPA n'est pas un acteur de premier plan : sans doute faudrait-il développer davantage de partenariats.

Lorsque j'étais directeur-adjoint du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité, le service public de l'emploi, dans l'esprit de tous, c'était l'ANPE et l'AFPA. Dix ans plus tard, personne ne sait plus vraiment ce qu'il en est. Il faut

distinguer le pilote et l'opérateur. Ce ne sont pas les mêmes responsabilités. L'AFPA ne demande pas à piloter le service public de l'emploi, mais demande à ce qu'il y ait un pilote. Or le pilote, dans l'esprit qui a présidé à la décentralisation, c'est, pour l'essentiel, la région. C'est à elle de faire une cartographie de l'emploi. Mais comme la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'un transfert organisé de compétences, les règles du jeu n'ont pas été clairement posées et chacun a fait comme il pouvait.

Il serait malsain de vouloir que l'AFPA ait un statut privilégié parmi les opérateurs. Il est normal qu'il y ait une forme de concurrence pour obtenir des financements publics, c'est une garantie d'efficacité. La procédure de l'appel d'offre doit être bien utilisée. Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca), par exemple, le poids du facteur prix pour déterminer qui remporte un appel d'offres est de seulement 10 %. Il ne sert à rien d'acheter un peu moins cher un service qui se révélera inefficace. Le premier critère doit être la qualité. L'AFPA est un opérateur associatif sans but lucratif ; c'est donc un acteur social dont le positionnement est nécessairement différent de celui d'un organisme cherchant à produire des dividendes pour ses actionnaires.

La concurrence n'est pas mauvaise, pourvu qu'elle ne soit pas sauvage. Il n'y a guère, d'ailleurs, de moyen juridique d'y échapper, et je ne sais pas si ce serait très sain. Mais il y faut une régulation, ce que la notion de SIEG et la commande publique, si elle est intelligente, peuvent apporter. Les appels d'offres permettent beaucoup plus de souplesse que ce que l'on croit. Si l'on ne regarde que le prix, on ne peut saisir la spécificité de l'offre de l'AFPA, qui propose aussi un hébergement, un accompagnement, une éducation. Il y a peut-être quelques secteurs de notre activité, peut-être 10 %, qu'il faudrait protéger de la concurrence, mais pour l'essentiel il doit y avoir partenariat entre le pilote et les opérateurs, c'est-à-dire l'AFPA entre autres.

Mme Annie David, présidente. - *Merci. Les perspectives ouvertes par ce premier tour d'horizon sont positives...*

M. Yves Barou. - *Mais notre problème de fonds propres réclame une solution urgente. Sans cela, entre le 7 et le 10 janvier prochains, l'AFPA devra arrêter de fonctionner, et renverra chez eux 100 000 demandeurs d'emploi. L'association est clairement sous la tutelle des banques, qui la maintiennent en respiration artificielle. Nous n'avons pas besoin de subventions, qui prolongeraient cette situation pénible, mais de fonds propres, pour prendre un vrai départ. Je le dis avec conviction et avec passion : c'est maintenant qu'il faut agir, car le coût du démantèlement de l'AFPA serait bien supérieur à 200 millions d'euros.*

Présentation de l'enquête de la Cour des comptes (mardi 21 janvier 2014)

Mme Annie David, présidente. – L'enquête réalisée par la Cour des comptes sur l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) résulte d'une saisine conjointe de la commission des affaires sociales et de la commission des finances. L'enquête a été confiée à la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes et va nous être présentée par sa présidente, Mme Anne Froment-Meurice, qui est accompagnée par MM. Pascal Duchadeuil, Michel Davy de Virville et Mme Sylvie Esparre, conseillers-maîtres à la Cour des comptes. Sont également présents M. Hervé Estampes, directeur général de l'AFPA et M. Christophe Strassel, chef du service du financement et de la modernisation de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Il y a un peu plus d'un an et demi, l'annonce de graves difficultés financières et la démission du président de l'AFPA ont révélé une situation préoccupante – que nous dénoncions depuis plusieurs années. Le 10 octobre 2012, le nouveau président de l'AFPA, Yves Barou, avait présenté à notre commission un premier diagnostic et esquissé les axes d'un plan de refondation destiné, avec le soutien de l'Etat, à replacer l'association sur une trajectoire viable et à préserver ses compétences et son savoir-faire en matière de formation professionnelle.

Nous avons souhaité que la Cour des comptes nous éclaire sur les raisons qui ont conduit à cette situation. L'AFPA a pu être déstabilisée par la réforme qui lui a été imposée en 2009 et dans laquelle elle s'est engagée sans y être préparée. A cela, s'ajoutent des mesures de gestion peu opportunes.

Cette enquête vient à point nommé, alors que commence prochainement l'examen du projet de loi sur la formation professionnelle, qui devrait comporter une disposition relative aux emprises immobilières utilisées par l'AFPA.

Mme Anne Froment-Meurice, présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes. – Cette enquête a été menée au premier semestre 2013, à la demande conjointe des présidents de la commission des Affaires sociales et de la commission des Finances. Elle est intervenue dans une période de grands bouleversements pour l'association : la détérioration de sa situation financière a entraîné la démission de son président et de son directeur général. Leurs successeurs ont été nommés en juin 2012 et en janvier 2013. Les équipes ont été profondément renouvelées aux niveaux régional et national. Le président a proposé un plan de refondation à mener entre 2013 et 2017, pour transformer le modèle pédagogique de l'association, développer l'offre et redresser la situation financière.

Le champ d'investigation de la Cour a été défini en concertation avec les deux commissions du Sénat. Il couvre quatre axes d'analyse : l'organisation et la gouvernance de l'association, la formation des demandeurs d'emploi – l'enquête se concentrant alors sur les régions Champagne-Ardenne, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes – la gestion et la situation financières et, enfin, l'immobilier.

Depuis 2009, l'association a perdu son statut d'opérateur de l'Etat, pour se positionner parmi d'autres intervenants sur le marché de la formation professionnelle, dont elle représente 5 % du chiffre d'affaires total. En dépit de ces évolutions, les statuts et la gouvernance de l'association restent marqués par une présence forte de l'Etat. Il est temps que celui-ci clarifie sa stratégie vis-à-vis de l'AFPA. Désormais soumise au droit de la concurrence, l'association doit adapter son offre de formation à ses nouveaux clients et aux exigences des conseils régionaux. Or, cette adaptation tarde à se réaliser. Le plan d'entreprise 2004-2009, dans un climat social difficile, n'a pas atteint ses objectifs de réduction des effectifs. Le plan stratégique pour la période 2010-2014 reposait sur des choix de gestion et d'organisation inadaptés et il a dû être interrompu en 2012. L'AFPA a tardé à intégrer le rôle de la région dans la formation professionnelle et son organisation territoriale n'a pas évolué. Entre 2007 et 2012, l'AFPA a perdu 24 % de ses stagiaires et plus du tiers de ses stagiaires demandeurs d'emploi, qui constituaient son public prioritaire. Le plan de refondation de 2012 est une dernière chance donnée à l'AFPA. Il renforce l'ingénierie aux niveaux national et régional, il abandonne les structures interrégionales et les campus pour revenir à une organisation régionale renforcée afin de mieux répondre à la demande des collectivités et de Pôle Emploi.

Traditionnellement, l'AFPA est l'opérateur de référence pour la formation des demandeurs d'emploi : plus de la moitié d'entre eux sont à nouveau dans l'emploi six mois après l'obtention d'un titre professionnel. Cependant, sa place sur le marché de la formation des demandeurs d'emploi n'est pas à la hauteur de ses possibilités, puisqu'elle n'obtient que 22 % des financements consacrés à la formation professionnelle. C'est la conséquence d'une adaptation tardive à la commande régionale et d'une absence systématique d'analyse du marché. Le déroulement de la formation fait également l'objet de critiques des usagers, qui dénoncent des matériels pédagogiques non disponibles, une absence fréquente des formateurs – le principe « une formation, un formateur » fragilise l'organisation.

La situation financière de l'AFPA résulte d'une conjugaison de difficultés d'adaptation et d'erreurs stratégiques. L'association a enregistré une perte de 92 millions d'euros en 2012, soit 10 % de son chiffre d'affaires. Une aide de l'Etat lui a été versée sous forme d'obligations associatives d'un montant de 110 millions d'euros, en juin 2013. Aujourd'hui, la situation économique et financière de l'association reste fragile. Le plan de refondation repose sur des hypothèses très ambitieuses. Les prévisions de résultats établies le 30 octobre 2013 montraient que les objectifs fixés pour 2013 ne seraient probablement pas atteints : une perte de 38 millions d'euros est à envisager. La Cour envisage des voies d'amélioration interne et juge que des progrès demeurent possibles en complément du soutien des pouvoirs publics et des banques, en poursuivant les efforts entrepris : réduction des

effectifs du siège, révision des rémunérations et des avantages attribués, renforcement de la mobilité, en particulier des formateurs qui représentent moins de la moitié des effectifs, progrès dans la facturation et la gestion des stocks.

Les implantations immobilières de l'AFPA relèvent du patrimoine de l'Etat, mis à disposition de très longue date, dans le cadre de baux avantageux qui n'ont pas été révisés, et ce parc n'est ni suffisamment entretenu ni même convenablement répertorié. Le transfert de ces biens immobiliers à l'association, décidé par la loi d'août 2009, s'est heurté à la censure du Conseil constitutionnel, qui a considéré qu'il s'agissait de biens publics protégés, même si l'intégralité de ce patrimoine est constatée à l'actif du bilan de l'association. Les avis convergent sur la solution des baux emphytéotiques administratifs, mais leurs modalités de mise en œuvre restent floues et font encore l'objet de désaccords entre l'AFPA et France Domaine. Ces incertitudes ont des conséquences défavorables sur la gestion, car les baux sont prévus comme garantie bancaire dans le plan de refondation et dans le partenariat avec Adoma. La rationalisation reste inachevée concernant le maillage sur les territoires mais aussi les centres de formation d'Ile-de-France et le siège.

La Cour formule douze recommandations. Elle appelle l'Etat à clarifier sa stratégie vis-à-vis de l'AFPA, en mettant fin à une situation ambiguë, l'Etat intervenant dans la gestion d'une association devenue un organisme de formation banalisé, soumis aux règles de la concurrence. Elle recommande à l'AFPA d'adapter son organisation de stages aujourd'hui fragilisée, et de systématiser ses analyses des marchés national et régional. Enfin, elle insiste sur la poursuite du processus de négociation sur le maillage territorial, sans que la contrainte d'aménagement du territoire prévale sur la rationalisation indispensable du patrimoine immobilier de l'AFPA.

M. Hervé Estampes, directeur général de l'AFPA. – *A ce stade, nous n'avons pas de réserves à formuler car nous avons été entendus par la Cour et avons pu lui communiquer nos observations. J'ai été nommé directeur général il y a un an. Nos priorités à court terme ont été de garantir le financement du plan de refondation, assuré en grande partie par l'Etat depuis janvier, mais aussi par des banques privées. Il s'agissait aussi d'apaiser un climat social délabré, en renouant le dialogue et en remobilisant l'entreprise. Il fallait également rénover l'offre pédagogique de l'association, datée, calée sur un répertoire des métiers obsolète, et manquant de souplesse. Enfin, il convenait de réorganiser l'AFPA en entreprise, car ayant toujours vécu sous subventions, l'association débutait dans des pratiques telles que la facturation, le recouvrement de créances, les techniques du marketing, etc.*

Pour 2013, le budget prévisionnel s'établissait à 784 millions d'euros. Nous ne devrions réaliser que 755 millions environ. Cependant, ce manque à gagner de 30 millions d'euros tient à des retards dans les appels d'offre et à l'arrêt de certains projets. Nous n'avons paradoxalement pas besoin de financements complémentaires, car le plan de refondation prévoyait un volume d'investissements important, que nous avons réduit. La trésorerie est donc restée excédentaire pendant toute l'année grâce aux dotations et à une gestion prudente.

L'année écoulée a été celle d'une restructuration très forte qui a conduit à réduire les effectifs en supprimant 360 équivalents temps plein. Cette réduction s'est faite avec un haut niveau de dialogue social. En témoignent les élections syndicales de décembre, où le taux de participation a été de 85 % : les deux syndicats qui avaient signé le plan de refondation sont sortis renforcés de cette consultation.

Le budget 2014 a été élaboré alors que nous n'avions pas de certitudes quant au plan « formations prioritaires pour l'emploi », qui est finalement un « plan 100 000 ». Notre budget a été audité par le cabinet Mazard, qui a validé l'ensemble des hypothèses. Le budget prévoit le retour à un excédent brut d'exploitation (légèrement) positif, alors qu'il est négatif de 35 millions d'euros en 2013. Mazard a noté une inflexion au mois de juillet. C'est que nous sommes à présent en ordre de bataille ! Après une année de restructuration, 2014 devrait marquer un progressif retour aux fondamentaux et à l'équilibre financier. Nous allons déployer une nouvelle offre pédagogique, plus modulaire. En découplant les formations, en raisonnant sur les champs de métiers, nous pourrions dégager des formations communes à plusieurs métiers. Ainsi, les effectifs seront mieux gérés et on gagnera en souplesse. Cette nouvelle offre sera présentée le 18 mars 2014.

Il serait utile de développer une formation à rayonnement national. En effet, certaines formations demandent un lourd investissement : je songe aux domaines des énergies renouvelables ou de la fibre optique. Tel gros centre de formation aux métiers du BTP, dans la région Limousin, a un rayonnement qui excède les limites régionales. Or, ces formations souffrent d'une insuffisance des commandes régionales. Il faudrait sensibiliser le législateur pour que ces offres soient identifiées et mieux financées au niveau national, sans pour autant mettre en cause la régionalisation. Une combinaison vertueuse est possible entre ces deux niveaux. J'ai ainsi inauguré tout récemment à Cherbourg notre premier centre national spécialisé dans les métiers du secteur des énergies marines renouvelables.

La situation concurrentielle de l'AFPA n'est pas favorable. Sur le marché des demandeurs d'emploi demeure un seul acheteur, les régions, qui partagent leurs commandes entre 58 000 organismes de formation. Nous le reconnaissons, dans la course aux formations low cost, l'AFPA ne peut que perdre. Pour convaincre, il nous faut par conséquent segmenter le marché en distinguant ce qui relève de la simple formation et ce qui est un processus de retour à l'emploi, où entrent en ligne de compte la qualification, l'accompagnement, l'hébergement des stagiaires. Les stagiaires de l'AFPA demandeurs d'emploi ont 68 % de chances de trouver un emploi, contre 54 % dans les autres organismes. Le prix cassé n'a pas lieu d'être dans le monde de la formation. L'AFPA est dans une démarche qualitative, même si certains conseils régionaux refusent de payer ce qui est autour de la formation, la restauration ou l'hébergement. C'est un défi pour l'AFPA.

Les baux emphytéotiques administratifs (BEA) ont deux finalités. Ils servent de garanties pour mobiliser du crédit à moyen terme. Ils assurent aussi une autonomie de gestion, qui ouvre la voie à de possibles partenariats, donc une meilleure mutualisation des moyens, ainsi que des économies sur l'argent public et la possibilité pour l'AFPA de rénover ses 134 sites d'hébergement. Cependant, la problématique des BEA reste complexe. A ce jour, nous en avons signé deux. Nous

ne sommes pas capables de financer seuls des travaux coûteux, par exemple pour aménager des accès handicapés. Aujourd'hui, un BEA est réellement en place, sur l'autre, le directeur départemental demande des modifications. La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) devrait nous aider à trouver des processus plus simples. La solution pourrait être dans le déclassement des biens dans le domaine privé, qui serait plus efficient pour prévoir les investissements.

M. Christophe Strassel, chef du service du financement et de la modernisation, Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP). - La procédure contradictoire a été riche et ouverte. La DGEFP est en accord avec la Cour des comptes pour ce qui est du diagnostic, des pistes et des orientations de son rapport.

L'AFPA a été pendant longtemps un opérateur historique de l'Etat, depuis sa création en 1949. La position de l'Etat a varié. Quoi qu'il en soit, il a déstabilisé cette institution et doit aujourd'hui préciser ce qu'il attend d'elle dans le cadre de sa politique de l'emploi. La régionalisation de la formation professionnelle a mis en difficulté l'AFPA, contrainte de se tourner vers de nouveaux commanditaires. Les subventions d'Etat ont laissé place aux marchés publics, impliquant la transformation des procédures et des offres. Le mouvement est en cours. C'est une évolution positive.

L'AFPA a perdu certaines compétences : son action en matière d'orientation des demandeurs d'emploi s'est trouvée limitée par le rattachement de ses psychologues à Pôle Emploi. L'AFPA a également subi la diminution des commandes pour la formation des travailleurs handicapés. Enfin, il a fallu s'habituer à une nouvelle logique, celle du marché public, qui repose non sur une stratégie unique dans l'ensemble du territoire, mais sur des modalités propres à chaque région.

L'AFPA possède une compétence en matière de titres professionnels, 3,5 millions de salariés en 2011 sont passés par l'AFPA, mais également une expertise reconnue en matière de formation individuelle, un savoir-faire dans la formation des populations les plus éloignées de l'emploi, et un maillage territorial dense et diversifié : les demandeurs d'emploi accèdent ainsi sans difficulté à la formation. La politique du titre justifie les subventions que l'Etat verse à l'AFPA en tant que composante du service public de l'emploi. L'AFPA enregistre 80 % de réussite sur l'ensemble de ses stagiaires. La formation des demandeurs d'emploi est un autre atout de l'AFPA. L'association bénéficiera de 20 % environ, sans doute, de l'opération menée pour la formation prioritaire de 100 000 demandeurs d'emploi. L'AFPA reste un acteur essentiel, sur lequel l'Etat peut compter.

Pour soutenir le plan de refondation l'Etat accordera une participation en fonds propres de 200 millions d'euros de 2013 à 2015 ; 120 millions d'euros ont déjà été versés. Un suivi particulier est assuré par les différentes administrations de l'Etat, la DGEFP, le Comité interministériel de restructuration industrielle, la direction du budget. L'Etat s'implique également dans le volet immobilier, en soutenant la démarche des BEA : douze doivent être signés cette année, la Délégation à l'emploi se faisant intermédiaire entre France Domaine et l'AFPA.

Mme Annie David, présidente. – Je vais tout d’abord donner la parole à Claude Jeannerot, rapporteur de la commission des affaires sociales sur le budget du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle, puis à François Patriat, rapporteur spécial de la commission des finances sur cette même mission.

M. Claude Jeannerot. – Le plan de refondation de l’AFPA a été rendu nécessaire par une perte financière de 90 millions d’euros, soit 10 % du chiffre d’affaires. Pour l’heure, il manque 30 millions d’euros au chiffre d’affaires attendu en 2013. Une perspective rassurante s’ouvre, celle d’un excédent d’exploitation de 1 à 2 millions d’euros en 2014. Comment parviendra-t-on à cet objectif ? Comment faire pour atteindre le chiffre d’affaires envisagé ? Le déficit des 30 millions d’euros s’explique-t-il par des difficultés dans le recrutement des stagiaires ou parce que l’AFPA n’a pas obtenu les commandes attendues ?

L’exemple de la région Limousin est éloquent. Certes, il est souhaitable de développer des formations à caractère national, mais comment faire quand les acheteurs sont les régions ? La région Bourgogne achètera-t-elle une formation BTP en Limousin ? La formation est d’intérêt national, mais comment lui donner concrètement cette dimension ?

La question du patrimoine est d’actualité puisqu’un projet de loi sera présenté demain au Conseil des ministres rendant possible le transfert aux régions du patrimoine immobilier de l’Etat mis à disposition de l’AFPA. Comment concilier cette démarche avec celles visant à conclure des BEA ? Ne risque-t-on pas de créer une AFPA à deux vitesses ou même de démanteler l’association ? Son patrimoine fait son unité.

Enfin, qu’entendez-vous par « composante du service public de l’emploi », alors que la présidente de la 5^{ème} chambre a parlé d’un organisme de formation banalisé ? Certes, il existe une politique du titre. Est-ce suffisant pour parler d’une « composante du service public de l’emploi » ?

M. François Patriat. – Je suis surpris qu’on soit surpris. Le constat d’aujourd’hui n’a rien d’étonnant. L’AFPA n’est pas un organisme de formation ordinaire : considérez ses implantations, son patrimoine, mais aussi la qualité de ses formations... L’Etat fait preuve d’un certain cynisme, il a laissé l’AFPA se débrouiller seule, mais aujourd’hui il reconnaît ses qualités. Elle s’est remise en question, a recentré ses sites, elle a fait de gros efforts et nous sommes prêts à l’aider. La qualité a un prix, les régions le savent et reconnaissent l’offre de l’AFPA comme la mieux-disante quant à la qualité des prestations.

Comme président de région, j’estime que l’AFPA a raison de se remettre en cause et je suis prêt à l’aider, mais je ne puis accepter le transfert des charges, notamment du patrimoine, d’autant que l’Etat nous demande de faire des économies de fonctionnement, ce qui inclut les travaux sur les lycées ou les centres de formation. Les baux emphytéotiques administratifs pourraient être une solution.

L’AFPA doit se concentrer sur ses missions d’intérêt national, et les régions, tenir compte de la qualité des formations dispensées. Pour ma part, je n’accepterai pas la disparition de l’AFPA, outil excellent dont nous avons besoin.

Pouvez-vous nous dire quel est le niveau de dialogue que l'AFPA entretient avec les régions ?

M. Hervé Estampes. – Les 30 millions d'euros de déficit sont dus pour un tiers aux retards dans les appels d'offre : 10 millions d'euros financés par l'Etat, via les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), pour financer des missions de mutation économique. La subvention de 2012 a été supprimée et l'on est passé en 2013 aux appels d'offre. Ces appels n'ont pas été faits immédiatement, certains l'ont été en novembre seulement. Nous avons eu un taux de réussite important mais toute la production a été faite sur deux mois, il y a eu un « trou de système ».

En 2013, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a changé les règles de cofinancement avec les organismes paritaires collecteurs agréés : du jour au lendemain, ces derniers ont arrêté de financer les préparations opérationnelles à l'emploi (POE). Ces règles de cofinancement ont été rétablies en fin d'année, mais nous avons connu un deuxième « trou de système » de 15 millions d'euros durant huit mois. Enfin, Pôle Emploi a réduit sa demande de formation de 5 millions d'euros. Avec les entreprises, nous avons un objectif ambitieux, mais il manque 10 à 12 millions d'euros. A l'inverse, nous disposons d'un excédent de 15 millions sur un budget global de 400 millions avec les conseils régionaux. Le président Yves Barou et moi-même avons établi un dialogue de qualité avec les régions et celles-ci se félicitent de la nouvelle gouvernance de l'AFPA. En cours d'année, nous avons obtenu des lots complémentaires.

Nos relations avec les régions nous mettent dans une position quelque peu schizophrénique : notre maillage territorial est un atout, tout demandeur d'emploi est à une heure au plus d'un centre de formation et les régions apprécient cette contribution à l'aménagement de leur espace. Le ministère des finances, lui, nous demande de réduire le nombre de nos centres pour réduire les coûts. Et toute fermeture se traduit par une perte de chiffre d'affaires. L'équilibre est difficile à trouver !

Certaines régions veulent un centre de formation national. Elles doivent comprendre que cela entraîne des devoirs. La région Limousin, ainsi, est gros prescripteur pour les stages au centre national d'Egletons. Mais allégeons aussi le fardeau des régions qui subissent de fortes contraintes financières. Le financement de l'offre nationale passe par des cofinancements et le FPSPP doit y prendre part.

L'AFPA ne demande pas que son patrimoine soit transféré aux régions. En outre, il faudra réhabiliter ces bâtiments, pour appliquer les prescriptions du Grenelle de l'environnement. Certaines régions sont intéressées par nos équipements car elles envisagent d'en mutualiser certains ; d'autres, disposant déjà de bâtiments vides, ne tiennent pas à s'en charger.

Nous voulons une AFPA capable de présenter une offre nationale, qui réponde à de véritables besoins, comme c'est le cas avec le programme des 34 filières d'avenir. Ainsi, Cherbourg est ravi que l'AFPA y ait installé son centre national pour les énergies marines renouvelables : la région est prête à investir dans ce domaine, car elle anticipe les retombées ; dans ces conditions, que les bâtiments appartiennent à la ville, à la communauté d'agglomération ou à la région est

secondaire. J'ajoute que lorsque nous signons des contrats avec La Poste ou avec Carrefour pour former telle ou telle catégorie de personnel, la formation dispensée est la même dans toutes les régions. C'est un atout considérable.

M. Christophe Strassel. – L'appartenance de l'AFPA au service public de l'emploi est inscrite à l'article L. 5311-2 du code du travail. Il y a là une réalité juridique, justifiée par les compétences de l'AFPA pour la politique du titre, la certification et l'ingénierie du titre professionnel.

L'AFPA mène des missions d'intérêt national tout en assurant un maillage territorial très fin. Dans l'annexe financière du FPSPP pour 2014, une dizaine de millions est consacrée au financement de formations à caractère national : l'AFPA répondra aux appels d'offre. Enfin, l'association est l'un des rares acteurs à proposer des hébergements. L'Etat n'est pas cynique : il a consenti 200 millions d'investissements sur trois ans, s'engageant aux côtés de l'AFPA, démontrant sa confiance dans la capacité de l'association à mener à bien son plan de refondation.

Enfin, il n'y aura pas de solution unique sur la question immobilière. Dans certains cas, des baux emphytéotiques administratifs seront conclus, dans d'autres, il y aura transfert du patrimoine immobilier vers les régions. Ce processus prendra du temps et se fera en fonction des besoins locaux.

Mme Christiane Demontès. – Je remercie Mme la présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes pour ce rapport. Elle rappelle que près d'un millier de psychologues du travail ont été transférés à Pôle Emploi, et estime que cela a pénalisé l'AFPA. Pourquoi ces psychologues n'orientent-ils plus les demandeurs d'emplois vers des stages AFPA ? Quels sont les rapports des centres de formation avec les prescripteurs en contact avec les demandeurs d'emplois ? L'AFPA ne saisit sans doute pas toutes les opportunités en ce domaine.

Ma deuxième question a déjà été abordée par M. Jeannerot : la petite région du Limousin ne peut pas assumer seule le grand centre de formation aux métiers du BTP d'Egletons. Sur les centres de formation à vocation nationale, l'Etat ne pourrait-il reprendre la main ? Les divers organismes forment des demandeurs d'emploi mais aussi des salariés. L'AFPA démarche-t-elle les entreprises et les branches professionnelles ?

J'ai été vice-présidente de la région Rhône-Alpes au moment de la régionalisation de l'AFPA. Comme le dit le rapport de la Cour des comptes, l'AFPA n'a pas négocié au mieux la régionalisation, elle y est entrée à reculons ! L'offre de formation au niveau régional doit s'inscrire dans la complémentarité plutôt que dans la concurrence. L'AFPA n'a pas encore trouvé sa place dans ce positionnement territorial.

M. Hervé Estampes. – Effectivement, l'AFPA a longtemps pensé qu'il pourrait y avoir un retour en arrière et elle n'a pas abordé les problématiques de manière efficace. En Rhône-Alpes, où elle compte 12 centres et 34 implantations, elle a été laminée dans les appels d'offre. Nous serons meilleurs dans l'avenir !

Mme Christiane Demontès. – J'en ai été désolée...

M. Hervé Estampes. – Nous n'avons pas pris en compte les besoins. Nous avons présenté une offre en catalogue alors que les règles du jeu avaient changé. Ce n'est pas la régionalisation qui nous a fait mal, soit dit en passant, mais la mise en concurrence.

La distinction entre demandeurs d'emplois et actifs est artificielle puisque la même personne peut être l'un et l'autre alternativement. L'AFPA réalise un chiffre d'affaires de 180 millions d'euros avec les entreprises, sur un total de 800 millions. Dans le futur, cette part augmentera. Dans l'immédiat après-guerre, l'AFPA travaillait pour les entreprises. Ce n'est qu'au début des années 1980 qu'elle s'est intéressée aux chômeurs.

Le départ des 900 psychologues vers Pôle Emploi a également pénalisé l'AFPA, car auparavant, ils aiguillaient naturellement les gens vers nos stages. Aujourd'hui, les conseillers de Pôle Emploi ne disposent pas de l'intégralité de la programmation des stages de l'AFPA, ni des autres organismes formateurs. L'affectation des stagiaires est donc très complexe. En Rhône-Alpes, la région dispose du « pilotage régional de l'offre de formation et suivi des prescriptions » (Prosper) tandis que Pôle Emploi utilise le logiciel Cerise. Or, comme ces logiciels ne sont pas interconnectés, les prescripteurs ne savent pas que certains stages sont disponibles dans une autre région.

Les formations nationales devront être identifiées et leur nombre limité. Elles pourraient bénéficier des crédits du programme 412 de la loi de finances, qui concerne le programme des investissements d'avenir. Pour 2014, ce fonds est doté de 150 millions d'euros.

M. Christophe Strassel. – L'Etat doit financer les formations à caractère national, mais son rôle est également d'inciter les différents acteurs à coordonner leurs financements. L'annexe financière du FPSPP prévoit des financements pour les formations à caractère national. En revanche, le plan 100 000 de Pôle Emploi ne repose pas sur des financements directs de l'Etat.

M. Claude Jeannerot. – Certains au sein de l'AFPA, notamment dans les organisations syndicales, caressent l'idée qu'il serait possible de s'affranchir des règles de la concurrence grâce au fameux service d'intérêt économique général (SIEG). Le projet de loi que nous allons examiner prévoit un SIEG pour les personnes en difficultés particulières d'insertion. Quelle serait la place de l'AFPA ?

M. Hervé Estampes. – Le SIEG fonctionne dans six régions : il fédère des opérateurs autour d'un service public régional. En revanche, ce dispositif est d'une extrême complexité et il est bien difficile de calculer la « juste compensation ». Dans ces six régions, nous avons six procédures différentes : je finis par me demander si cette bonne idée ne va pas être tuée dans l'œuf. Nous aimerions qu'une méthodologie précise et simple soit établie, pour dire qui fait quoi et à quel niveau.

Quant aux procédures de financement, j'ai découvert que la plus belle chose est de gagner un marché public, la pire, de le perdre, mais ce que nous préférons, c'est travailler.

M. Jean Desessard. – Vous avez parlé de « trou de système ». Cela signifie-t-il que vous avez conservé l'ensemble de votre personnel pendant que vous attendiez une commande publique qui ne venait pas ? Qui est responsable des conséquences financières : vous ou celui qui retarde son appel d'offres ?

M. Hervé Estampes. – Les autres organismes de formation professionnelle emploient 10 % de leur personnel en CDI et 90 % en CDD. A l'AFPA, le rapport est inverse. Nous estimons indispensable de disposer de formateurs qualifiés et formés. Lorsque ceux-ci ne sont pas occupés, nous essayons d'atténuer le coût de leur maintien par la mobilité interne. En 2012, on nous a annoncé des appels d'offre, sans cesse imminents, sans cesse repoussés. Difficile de se projeter dans l'avenir dans ces conditions... Nous avons subi la situation.

M. Jean Desessard. – Votre politique de qualité risque de vous coûter cher. Surtout si un tel « trou de système » se reproduit... Comment éviter ces ornières et comment être compétitif ?

Mme Gisèle Printz. – Comment se fait-il que Pôle Emploi renvoie des jeunes en leur disant qu'aucune formation n'est envisageable, quand les stages de l'AFPA assurent ensuite un emploi à 80 % des stagiaires ?

M. Hervé Estampes. – Nous avons 90 % de réussite aux titres professionnels. Le taux d'emploi durable, surtout, est bien supérieur chez nous à ce qu'il est dans les autres organismes de formation : 68 % contre 54 %, ce sont des chiffres de la Cour des comptes.

Les agents de Pôle Emploi doivent connaître des offres innombrables, c'est un problème. Je me souviens d'un reportage sur France 2 Picardie qui montrait un jeune tout prêt à se former, un conseiller de Pôle Emploi qui ne savait où l'envoyer, et les salles de cours à moitié vides dans le centre de formation AFPA le plus proche.

Il n'y a pas de « trou de système » avec les régions, la mécanique des appels d'offre est bien huilée et il n'y a pas de rupture entre les contrats, qui s'enchaînent. En revanche, il y a eu un « trou de système » avec la Direccte en 2013, du fait du changement de procédure. Désormais, le problème est réglé. Il n'a rien de structurel.

Mme Annie David, présidente. – Je vous remercie pour votre présentation et pour la qualité de vos réponses. Je souhaite longue vie à l'AFPA au sein du service public de l'emploi. L'enquête de la Cour des comptes, assortie de nos débats d'aujourd'hui, sera publiée sous la forme d'un rapport d'information déposé par Claude Jeannerot.

Il en est ainsi décidé.

ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES



**COMMUNICATION AUX COMMISSIONS DES FINANCES ET
DES AFFAIRES SOCIALES DU SENAT**

Article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**L'association
nationale pour la
formation
professionnelle des
adultes (AFPA)**

Décembre 2013

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
RÉSUMÉ	9
LISTE RÉCAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS	13
CHAPITRE I - UNE ORGANISATION INSUFFISAMMENT RÉFORMÉE.....	17
I - Des missions historiques, mais une activité déclinante	18
A - La formation et la qualification.....	18
B - L'ingénierie des titres.....	21
C - L'accompagnement des transitions professionnelles	21
II - Une activité bouleversée par le nouveau contexte institutionnel et réglementaire.....	22
A - Une mise en concurrence obligatoire et régionalisée	22
B - À côté de la mise en concurrence, la préservation d'un régime de subventions	28
C - L'impact financier majeur des réformes et de l'ouverture à la concurrence	29
III - Une gouvernance et une stratégie inadaptées.....	35
A - Une gouvernance dont la rénovation a été différée	35
B - L'intervention persistante de l'État dans le pilotage et le financement de l'association.....	38
C - Une stratégie chaotique.....	39
D - Un plan de refondation ambitieux adopté fin 2012	43

CHAPITRE II - DES ATOUS SOUS-EXPLOITÉS POUR FORMER LES DEMANDEURS D'EMPLOI51

I - Les faiblesses de l'AFPA dans un contexte contraint.....	52
A - La baisse générale des dépenses consacrées à la formation des demandeurs d'emploi	52
B - Une commande régionale très diversifiée	53
C - Une réponse insuffisamment réactive et adaptée de l'AFPA aux demandes régionales	58
II - Des obstacles à l'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation	64
A - La prescription des formations par Pôle emploi	65
B - La difficile adéquation des stagiaires et des stages	71
III - Des formations relativement performantes mais aussi critiquées	73
A - L'entrée en formation des stagiaires	73
B - Les formations suivies et l'accompagnement des demandeurs d'emploi	74
C - La portée et l'évaluation des formations	79

CHAPITRE III - UNE SITUATION FINANCIÈRE TRÈS DÉLICATE89

I - Une dégradation inquiétante	89
A - La structure du bilan	89
B - Des résultats en baisse.....	94
II - Des dépenses de personnel encore très élevées.....	97
A - La trop lente baisse des effectifs	97
B - Des rémunérations avantageuses.....	99
C - Une gestion des ressources humaines rendue complexe par l'absence de mobilité	105
III - Des dépenses de fonctionnement récemment stabilisées	108
A - Des économies réalisées en 2011 et 2012.....	108
B - Un contrôle des achats à renforcer.....	110
IV - Le plan de refondation : des objectifs financiers d'envergure.....	111
A - Des prévisions financières ambitieuses	111
B - Une mise en œuvre encadrée.....	113
C - Des perspectives d'exécution du plan inférieures aux objectifs	115

CHAPITRE IV - DES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES NOMBREUSES ET COUTEUSES.....	121
I - Une implantation nationale dense	121
A - De vastes sites occupés de longue date	121
B - Un patrimoine mis à disposition par l'État.....	122
II - Des centres d'hébergement en mauvais état.....	128
A – Un accord-cadre de partenariat signé par l'AFPA avec Adoma	129
B - Une expérimentation pilote envisagée.....	130
C - Les questions relatives au transfert du patrimoine des hébergements à un organisme agréé.....	131
III - Une nécessaire rationalisation de l'immobilier de l'AFPA dans l'Est parisien	132
A - La double implantation actuelle du siège	132
B - Les pistes d'économies à explorer dans l'Est parisien	133
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	135
ANNEXES	137

Avertissement

En application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a été saisie, par lettre conjointe du président de la commission des finances et de la présidente de la commission des affaires sociales du Sénat en date du 29 janvier 2013, d'une demande d'enquête sur l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Le champ des investigations de la Cour, arrêté lors d'échanges avec le secrétariat de la commission des affaires sociales, porte sur quatre domaines qui n'épuisent pas l'ensemble des sujets relatifs à la mission et à la gestion de l'association : la stratégie, la gestion, les comptes ainsi que la formation des demandeurs d'emploi. Il a fait l'objet d'un courrier du Premier président en date du 28 mars 2013¹.

L'enquête a été notifiée au président de l'AFPA, à la déléguée générale à l'emploi et la formation professionnelle, au directeur général du Trésor en raison d'une procédure en cours avec le comité interministériel de restructuration industrielle, ainsi qu'aux présidents des régions Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Ces trois régions ont fait l'objet d'un examen spécifique notamment pour analyser l'action de l'AFPA vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Elles ont été choisies pour la diversité des bassins d'emploi et des modes de contractualisation avec les régions qu'elles représentent.

L'instruction a été conduite à partir des réponses aux questionnaires et des entretiens menés auprès de l'AFPA, des administrations et collectivités auxquelles l'enquête a été notifiée.

Un relevé d'observations provisoires a été communiqué aux fins de contradiction le 2 août 2013 à l'AFPA et à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ainsi qu'à la direction générale du Trésor, à la direction du budget et au service du contrôle général économique et financier. Des extraits ont été transmis au service France Domaine, à Pôle emploi et aux présidents des trois régions analysées.

¹ Annexe 1.

Tous les destinataires ont fait part de leurs observations à l'exception de l'Association des régions de France.

Des auditions ont été organisées le 16 octobre 2013 à la Cour des comptes avec l'AFPA, représentée par son président et par son directeur général, ainsi qu'avec la DGEFP.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête de la Cour, a été délibéré le 14 novembre 2013 par la cinquième chambre, présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et composée de M. Duchadeuil, Mme Dayries, M. Davy de Virville, MM. Baccou, Guérout, Mourier des Gayets, conseillers maîtres et M. Dubois, conseiller maître en service extraordinaire.

Les rapporteurs étaient Mmes Esparre, conseillère maître, et Suc, conseillère référendaire, M. Davy de Virville, conseiller maître, étant contre-rapporteur.

Le rapport a ensuite été examiné et approuvé le 29 novembre 2013 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte et M. Vachia, présidents de chambre.

Résumé

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est chargée de la formation des adultes, en particulier aux premiers niveaux de qualification, et en priorité de ceux qui constituent des publics en difficulté. Le code du travail classe cette association dans la catégorie des institutions « assurant » le service public de l'emploi, mais la décentralisation de la formation professionnelle, puis l'ouverture de l'AFPA à la concurrence depuis 2009, la positionnent désormais comme un acteur parmi d'autres sur le marché de la formation professionnelle, dont elle représente un peu plus de 5 % du chiffre d'affaires total.

Cette ambiguïté de la position de l'AFPA s'observe dans ses statuts et dans sa gouvernance qui ont progressivement évolué, mais qui, en dépit de son intégration dans un marché maintenant concurrentiel, restent marqués par une présence forte de l'État et une organisation centralisée.

1 - Une organisation insuffisamment réformée

Le plan d'entreprise 2004-2009 qui visait à conforter l'échelon régional et à réduire les effectifs n'a pas été mené à son terme.

Le plan stratégique suivant (2010-2014), qui renforçait le rôle de la direction générale de l'association et ses liens avec la région Île-de-France, créait un nouveau maillage interrégional et remplaçait les centres de formation par des campus centrés sur l'accueil et la formation des stagiaires et dépourvus d'accompagnement social, a conduit à une crise grave, puis à une interruption de ce plan en 2012.

La stratégie de l'AFPA a ainsi trop tardé à prendre en compte les évolutions résultant du rôle croissant des régions et de la concurrence avec d'autres organismes de formation, y compris en ce qui concerne la délivrance des titres professionnels. Son implantation territoriale n'a pas été adaptée et ses efforts de compétitivité sont restés inaboutis.

Ainsi, entre 2007 et 2012, l'AFPA a perdu près de 33 % de stagiaires, demandeurs d'emplois ou publics spécifiques. Cette diminution n'a pas été compensée par un accroissement de la part prise par l'association dans les plans de formation des entreprises. Seuls les contrats d'alternance sont en augmentation, mais avec un chiffre

d'affaires réduit. Simultanément, le départ des 916 psychologues de l'AFPA vers Pôle emploi l'a fragilisée dans l'exercice de sa mission d'orientation et d'accompagnement, compte tenu de la spécificité de ses stagiaires, et l'a conduite au recrutement d'intérimaires.

2 - Des atouts sous-exploités pour former les demandeurs d'emploi

En dépit des critiques émises sur son fonctionnement, l'AFPA dispose d'atouts, en particulier pour faciliter un retour durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, grâce à son outil de formation et à son savoir-faire dans le domaine de l'accompagnement des stagiaires. Plus de la moitié des stagiaires demandeurs d'emploi ayant obtenu un titre professionnel sont ainsi en situation d'emploi six mois après la fin de leur formation.

Ce résultat est d'autant plus notable que la qualité des prescriptions permettant d'orienter les demandeurs d'emploi n'apparaît pas encore optimale, en l'absence de pilotage national fondé sur les indicateurs prévus par la convention liant l'AFPA et Pôle emploi.

Mais la place de l'AFPA sur le marché de la formation des demandeurs d'emploi n'est pourtant pas à la hauteur des capacités de l'association, puisque celle-ci n'obtient que 22 % des financements disponibles, alors qu'il s'agit d'une mission traditionnelle où elle est efficace.

En effet, l'AFPA a tardé à adapter son offre localement et à professionnaliser ses équipes pour répondre aux spécificités des attentes des financeurs et notamment de leurs appels d'offres. Elle ne s'est pas positionnée comme un acteur essentiel de ce marché nouvellement ouvert à la concurrence. Cet effort d'adaptation était pourtant rendu nécessaire par la multiplicité des formes juridiques de la commande publique et des besoins techniques formulés par les régions.

En définitive, l'association ne connaît pas précisément ses forces et ses faiblesses sur les marchés régionaux et ne mesure pas réellement les opportunités découlant de son positionnement, faute d'analyse de marché systématique.

Les critiques formulées par les stagiaires et les financeurs sur le déroulement des formations dispensées soulignent également les limites de son organisation traditionnelle, qui repose sur l'affectation d'un formateur unique par stage, ainsi que de ses processus d'achats, qui ne garantissent pas la disponibilité des matériels pédagogiques.

3 - Une situation financière très délicate

La conjugaison des difficultés d'adaptation de l'AFPA et de ses erreurs stratégiques successives a eu une incidence directe sur la situation financière de l'association, qui a enregistré une perte de 91,8 M€ en 2012 (soit environ 10 % de son chiffre d'affaires) et qui a dû bénéficier d'une aide de l'État en juin 2013 sous la forme d'obligations associatives pour un montant de 110 M€.

La diminution trop lente des effectifs, la politique de gestion des ressources humaines insuffisamment rigoureuse (rémunérations, primes et avantages en nature très favorables), la mobilité insuffisante des personnels, en particulier des formateurs, qui représentent aujourd'hui moins de la moitié des effectifs, ainsi que la réduction tardive des charges de fonctionnement ont également contribué à dégrader les comptes de l'AFPA.

Un plan de refondation qui vise un triple objectif de mutation pédagogique, de développement de l'activité et de redressement financier a été récemment mis en place. Les économies attendues s'élèvent à 102 M€ d'ici 2017. Le bilan établi en octobre 2013 montre que des efforts ont été effectivement entrepris pour réduire les dépenses de personnel et de fonctionnement. Cependant, l'objectif de chiffre d'affaires fixé par le plan pour l'année 2013 ne sera pas atteint : les réalisations devraient être inférieures de plus de 30 M€ par rapport au budget voté.

4 - Des implantations immobilières nombreuses et coûteuses

Parallèlement, l'AFPA a maintenu de trop nombreuses implantations (216 en janvier 2013), notamment parce que les collectivités territoriales souhaitent en pérenniser l'existence, alors même que leur entretien est coûteux.

L'association dispose principalement d'un patrimoine appartenant à l'État, que celui-ci a mis à sa disposition de longue date, dans le cadre de baux avantageux qui n'ont jamais été révisés. Ce patrimoine n'est pas convenablement répertorié et il est souvent mal entretenu. Son transfert à l'association, qui avait été prévu par la loi du 24 novembre 2009, a été remis en question à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel, qui a jugé qu'il s'agissait de biens publics protégés.

Les avis rendus au sujet de la dévolution de ces biens de l'État convergent aujourd'hui vers la solution de baux emphytéotiques administratifs, dont les contours apparaissent toutefois encore flous : cette

forme de gestion n'a pas, à ce jour, reçu d'application concrète, faute d'accord entre les parties sur l'équilibre financier de ces baux.

Le plan de refondation prévoit, par ailleurs, qu'un nouveau maillage territorial soit défini, de façon à rationaliser les implantations de l'AFPA. Cette restructuration immobilière est un point de passage essentiel du plan de redressement ; elle doit être conduite avec pour seul objectif la performance de l'AFPA sur ces marchés.

Ce chantier prioritaire concerne aussi les centres d'hébergement pour lesquels des solutions particulières sont envisagées avec des organismes spécialisés dans le logement des jeunes stagiaires en formation : deux expérimentations sont prévues avec Adoma en Île-de-France et en Rhône-Alpes. Les implantations territoriales de l'AFPA en Île-de-France doivent enfin faire l'objet d'une rationalisation, en particulier dans l'Est parisien, où l'AFPA occupe des immeubles sans cohérence d'ensemble.

Liste récapitulative des recommandations

Recommandation à l'État

1. expliciter la stratégie de l'État justifiant le soutien financier apporté à l'AFPA ;

Recommandations à l'AFPA

Sur la gouvernance et l'organisation

2. poursuivre le processus de restructuration du maillage territorial, en tenant compte de la capacité des centres à atteindre l'équilibre financier ;
3. renforcer le rôle des directions régionales de l'AFPA, notamment en formalisant mieux leurs objectifs ;

Sur la formation des demandeurs d'emploi

4. systématiser les analyses de marché nationales et régionales ;
5. améliorer la qualité de l'orientation et des prescriptions de formation destinées aux demandeurs d'emploi, grâce à l'exploitation des indicateurs de suivi des conventions passées entre l'AFPA et Pôle emploi ;
6. adapter l'organisation des stages afin de renforcer la qualité des formations ;

Sur la gestion de l'association

7. poursuivre les efforts de réduction des effectifs administratifs, en particulier au siège de l'AFPA ;
8. développer toutes les opportunités de mobilité favorisant l'adéquation des effectifs opérationnels à une activité rentable ;

9. encadrer les rémunérations et les avantages liés, en cohérence avec la grille établie ;
10. réduire les délais de facturation, tout en renforçant le contrôle des procédures ;

Sur l'immobilier

11. effectuer dans les meilleurs délais un audit de l'état du patrimoine dans chaque région ;
12. rationaliser les implantations de l'AFPA et de son siège dans l'Est parisien.

Introduction

L'AFPA est une association régie par la loi de 1901, chargée, depuis sa création en 1946², de former des adultes, notamment aux premiers niveaux de qualification, en particulier des publics fragiles. Elle se définit ainsi comme l'organisme de référence pour la formation des demandeurs d'emploi.

Opérateur de l'État bénéficiant à ce titre de subventions jusqu'en 2009, l'AFPA est soumise, depuis cette date, aux règles de mise en concurrence et elle est devenue un acteur parmi d'autres sur le marché de la formation professionnelle.

Ayant tardé à s'adapter à ce nouvel environnement réglementaire, ainsi qu'à la régionalisation de la commande publique de formation professionnelle, l'AFPA se trouve actuellement dans une situation financière critique, nécessitant la mise en place d'un plan de refondation, soutenu financièrement par l'État. Cette implication renforcée de l'État depuis 2012 soulève de fait la question de sa stratégie vis-à-vis de l'AFPA.

Dans ce contexte, le champ d'investigation de la Cour a été centré sur la stratégie, la gestion et les comptes de l'association pour la période 2007 à 2012. Une attention particulière a été portée au rôle de l'association dans la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

Sur le champ ainsi défini, les problématiques suivantes ont été analysées :

- dans un premier chapitre, le rapport présente l'organisation de l'AFPA dans le nouveau contexte législatif et réglementaire, y compris son maillage territorial et son fonctionnement au

² L'association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main d'œuvre (ANIFRMO) a été créée en 1946 pour fédérer et animer les 146 centres de formation créés dans l'immédiat après-guerre pour fournir aux adultes des formations rapides, afin de les amener à un premier niveau de qualification dans le secteur du bâtiment et de la métallurgie.

- niveau déconcentré. Il s'attache à apprécier l'impact de la nouvelle gouvernance de l'association ;
- le deuxième chapitre étudie, à partir de trois exemples régionaux, la stratégie de l'AFPA pour répondre à la demande de formation des demandeurs d'emploi dans le nouveau cadre institutionnel régionalisé, son rôle et l'efficacité de son action dans ce domaine ;
 - en troisième lieu, sont examinés le bilan, les résultats, les modalités de gestion et les coûts de fonctionnement de l'association, ainsi que le volet financier du plan de refondation décidé en 2012 ;
 - enfin, le dernier chapitre fait une analyse actualisée de la problématique immobilière, compte tenu des négociations en cours avec les financeurs de l'AFPA et France Domaine.

Chapitre I

Une organisation insuffisamment réformée

L'AFPA reste, par son chiffre d'affaires, l'un des principaux organismes de formation en France.

Elle a accueilli en 2012 plus de 150 000 stagiaires - notamment des demandeurs d'emploi non cadres - auxquels elle offre également des prestations d'hébergement et de restauration.

L'AFPA entre dans la catégorie des institutions « assurant » le service public de l'emploi (article L. 5311-2 du code du travail), mais la portée de cette position apparaît aujourd'hui limitée et ne lui garantit pas de protection particulière : en effet, l'association inscrit son activité dans un environnement juridique et économique qui a été profondément rénové ces dix dernières années, et elle a perdu son statut d'opérateur de l'État³ au sens de la LOLF, car elle ne répond plus au critère du financement majoritaire par l'État.

³ Un organisme peut être qualifié d'opérateur de l'État s'il exerce une activité de service public, si son financement est assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales, et si l'État exerce un contrôle direct sur l'organisme qui ne se limite pas à un contrôle économique et financier (source : projet de loi de finances 2013).

I - Des missions historiques, mais une activité déclinante

L'AFPA exerce quatre missions principales : la formation, la qualification, l'ingénierie des titres de formation et l'accompagnement des transitions professionnelles.

A - La formation et la qualification

1 - La formation des publics en difficulté

L'AFPA assure la formation des adultes, et en priorité celle des publics en difficulté.

Elle dispense des formations qualifiantes pour les demandeurs d'emploi. Elle forme aussi des publics spécifiques dans le cadre d'une mission de service public qui a été maintenue⁴ (détenus, anciens militaires en reconversion, demandeurs d'emploi d'outre-mer et ressortissants français de l'étranger, handicapés⁵).

Le nombre de stagiaires demandeurs d'emploi ou publics spécifiques formés a baissé de 33 % entre 2007 et 2012.

Tableau n ° 1 : répartition des stagiaires demandeurs d'emploi ou publics spécifiques

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Demandeurs d'emploi	123 885	122 634	105 422	92 902	84 762	82 800
DOM	932	1 397	1 405	1 169	1 296	724
Militaires	962	903	782	881	932	923
Handicapés	11 666	12 005	13 140	11 528	10 244	7 843
Total	137 445	136 939	120 749	106 480	97 234	92 290

Source : AFPA

⁴ Programme 102 - Accès et retour à l'emploi.

⁵ La formation des demandeurs d'emploi handicapés a été confiée à l'association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH) en 2011.

Les formations dispensées par l'AFPA concernent en priorité⁶ les bas niveaux de qualification (niveaux IV à VI), mais elle forme aussi des techniciens supérieurs.

Tableau n° 2 : segmentation par niveau de qualification des demandeurs d'emploi en formation

Niveau	2007	2008	2009	2010	2011	2012
VI	3 373	3 018	2 018	1 217	1 568	750
V	86 168	85 906	76 032	70 512	66 812	65 858
IV	22 450	23 741	21 240	19 834	17 292	15 346
III	7 148	7 388	6 618	6 919	6 295	6 368
II	107	118	515	402	300	311
Total hors EAD	119 246	120 171	106 423	98 884	92 267	88 633
EAD	18 199	16 768	14 326	7 596	4 967	3 657
Total	137 445	136 939	120 749	106 480	97 234	92 290

Source : AFPA

2 - La formation des salariés en entreprise

L'AFPA assure aussi la formation continue de salariés et peut les aider à construire leur parcours de formation par la validation des acquis de l'expérience (VAE).

⁶ Niveau VI : personnel occupant des emplois n'exigeant pas de formation allant au-delà de la scolarité obligatoire.

Niveau V bis : personnel occupant des emplois supposant une formation courte d'une durée maximale d'un an conduisant notamment au certificat de formation professionnelle ou toute autre attestation de même nature.

Niveau V, équivalent au niveau CAP ou BEP : personnel occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation équivalent à celui du brevet d'études professionnelles (BEP) ou du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou par assimilation du certificat de formation professionnelle des adultes (CFP niveau 5 – exemple : CFP^{1er} degré).

Niveau IV, équivalent au niveau bac : personnel occupant des emplois de maîtrise ou possédant une qualification d'un niveau équivalent à celui du baccalauréat technique ou de technicien ou du brevet de technicien.

Niveau III, équivalent au niveau bac + 2 : personnel occupant des emplois exigeant une formation de niveau brevet de technicien supérieur (BTS) ou un diplôme des instituts universitaires de technologie (DUT).

Niveaux I et II : personnel occupant normalement une formation de niveau égal ou supérieur à celui de la licence ou des écoles d'ingénieurs.

EAD : enseignement à distance.

Tableau n° 3 : répartition des salariés par mesure

Congé individuel de formation (CIF)	4 784	5 799	6 292	5 522	5 363	5 773
Salariés	53 961	54 680	61 532	63 741	62 179	52 763
Autres ⁷	1 680	1 059	804	696	764	744
Total	60 425	61 538	68 628	69 959	68 306	59 280

Source : AFPA

L'association rassemble actuellement moins de 2,1 % des ressources consacrées à la formation professionnelle des salariés, mais elle cherche à se développer sur ce marché, en particulier en ce qui concerne la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), les parcours en alternance, les mobilités professionnelles, le transfert des compétences entre générations et la conformité réglementaire.

Elle a notamment développé dans la période récente une activité de formation en alternance dans le cadre de la professionnalisation.

3 - Les spécialités de formation de l'AFPA

L'association est aujourd'hui particulièrement présente dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), dont le chiffre d'affaires est en progression de 18 % depuis 2007, de même que dans le secteur tertiaire ; à l'inverse l'AFPA perd des parts de marché pour les actions de préprofessionnalisation et de pré-insertion.

Son chiffre d'affaires est en baisse pour les formations dans le secteur de l'industrie (- 60 % en production industrielle et - 63 % en électronique et automatismes).

⁷ Accès individuel et non déterminé.

Tableau n° 4 : nombre d'entrées stagiaires par secteur entre 2007 et 2012

Secteur professionnel	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BTP	43 666	47 567	52 687	54 780	57 591	50 266
Industrie	26 454	26 381	24 279	24 919	21 213	17 922
Tertiaire bureau	17 041	16 448	17 567	15 740	14 166	13 023
Tertiaire services	47 625	51 378	52 608	50 096	45 228	44 328
Enseignement à distance	20 257	17 912	15 153	8 605	5 952	4 599
Préprofessionnalisation	42 827	38 791	27 083	22 299	21 390	21 432
Total	197 870	198 477	189 377	176 439	165 540	151 570

Source : base stagiaires AFPA

De façon générale, l'AFPA forme en priorité des personnes fragiles et des demandeurs d'emploi et elle est très présente dans les secteurs à faible niveau de qualification du bâtiment et des travaux publics ainsi que du tertiaire.

B - L'ingénierie des titres

L'AFPA assure, en qualité d'acteur subventionné par l'État dans le cadre d'un programme annuel d'activité de service public (PASP)⁸ qui a été maintenu, une mission de conception et d'ingénierie de certains titres professionnels⁹ du ministère en charge du travail et de l'emploi.

L'ingénierie des titres est une mission historique de l'AFPA, qui lui a permis de se différencier sur le marché de la formation par la qualification totale ou partielle des titres délivrés.

C - L'accompagnement des transitions professionnelles

AFPA Transitions a été instituée en 2010 pour développer une offre de conseil et d'accompagnement dans la mise en œuvre de parcours de transition professionnelle. Elle intervient pour le compte de l'État dans le cadre du « *Programme 103 anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* » qui a pour objet d'anticiper et

⁸ Programme 102 – *Accès retour à l'emploi*

⁹ Les titres professionnels (il en existe environ 260) s'adressent à toute personne sortie du système scolaire ou déjà engagée dans la vie active et souhaitant acquérir une qualification. Ils sont délivrés par des organismes de formation agréés par la DIRECCTE de la région où les épreuves sont passées.

d'accompagner les mutations économiques dans les entreprises. Elle sécurise les parcours professionnels des personnes qui vivent ou anticipent une transition et elle participe, en période de crise, aux plans de sauvegarde de l'emploi.

De façon générale, les missions de l'association ont peu évolué depuis sa création, mais son poids dans l'ensemble de la formation professionnelle a diminué. En particulier, le nombre total de stagiaires formés par l'association a baissé de 24 % entre 2007 et 2012.

L'AFPA est confrontée à une évolution de grande ampleur à laquelle elle n'a pas su s'adapter.

II - Une activité bouleversée par le nouveau contexte institutionnel et réglementaire

Jusqu'en 2009, pour mener à bien ses missions, l'AFPA bénéficiait de subventions de l'État qui lui assuraient des ressources stables. Désormais, du fait de l'ouverture à la concurrence des activités de formation, les subventions publiques sont très réduites.

Par ailleurs, les dispositifs sont gérés par des acteurs institutionnels de plus en plus nombreux. Pour vendre ses formations, l'association doit donc répondre aux appels d'offres de formats divers lancés dans les régions et au niveau national.

Son action s'inscrit aussi dans la réforme de l'organisation du service public de l'emploi qui a fusionné les réseaux opérationnels de l'ANPE et des ASSEDIC dans Pôle emploi, auquel ont été confiés l'orientation et le suivi des demandeurs d'emploi que l'association assurait jusqu'en 2009.

A - Une mise en concurrence obligatoire et régionalisée

L'article 13 de loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré de l'État aux régions la responsabilité d'organiser et de financer la formation professionnelle, au plus tard le 31 décembre 2008. Ce transfert concerne aussi la rémunération des stagiaires.

De fait, l'AFPA n'a plus un interlocuteur unique, l'État, pour l'achat de ses formations, mais 22 régions.

Par ailleurs, le conseil de la concurrence, dans un avis du 18 juin 2008, a indiqué que la très grande majorité des activités de

formation étaient des activités économiques relevant du champ de la concurrence.

Aujourd'hui, 80 % de l'activité de l'AFPA est ainsi exposée à la concurrence, y compris à celle du ministère de l'éducation nationale qui, avec les GRETA¹⁰, le CNAM¹⁰ et le CNED¹¹, est devenu son principal concurrent, en particulier pour les formations financées sur fonds publics.

Le chiffre d'affaires de la formation continue en 2011

Selon une étude de la DARES d'octobre 2013, 58 668 prestataires de formation continue exerçant à titre principal ou secondaire, ont réalisé en 2011 un chiffre d'affaires total de plus de 13,1 Md€, en formant 23,8 millions de stagiaires. Le chiffre d'affaires de formation de l'AFPA représente moins de 5 % de ce montant.

1 - La mise en concurrence pour la délivrance des titres

Le rôle particulier confié à l'AFPA par l'État en matière de gestion des titres professionnels délivrés au nom du ministère du travail l'avait conduite à contrôler les centres agréés avec lesquels ses propres centres étaient en concurrence.

Le conseil de la concurrence a estimé cette situation contraire au principe d'égalité de concurrence. Le statut particulier de l'AFPA a été supprimé le 31 décembre 2010 (décret n° 2010-59 du 18 janvier 2010), et l'État, via les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), a repris l'agrément et le contrôle des organismes délivrant des titres.

Depuis l'ouverture du nouveau dispositif, le nombre de centres agréés est en augmentation notable (plusieurs agréments peuvent être délivrés par le ministère de l'emploi pour un même centre) et l'AFPA représente moins de 40 % de ces centres.

¹⁰ Un Greta est un groupement d'établissements publics d'enseignement qui mutualisent leurs compétences et leurs moyens pour proposer des formations continues pour adultes. Il s'appuie sur les ressources en équipement et personnels de ces établissements pour définir une offre adaptée à l'économie locale.

¹⁰ Conservatoire national des arts et métiers.

¹¹ Centre national d'éducation à distance.

Tableau n° 5 : centres agréés pour organiser les sessions de validation des titres professionnels du ministère chargé de l'emploi et agréments délivrés

		dont AFPA	dont autres centres
Nombre de centres agréés	1 199	186	1 013
Nombre d'agréments	8 742	3 429	4 909

Source : Validation Certification Emploi (VALCE) et AFPA

L'AFPA n'est plus aujourd'hui l'organisme référent pour la délivrance des titres, comme le montre le tableau suivant.

Dans certaines régions (Aquitaine, Île-de-France, Poitou-Charentes ou Picardie), l'association est même placée loin derrière ses concurrents.

Tableau n° 6 : répartition géographique des agréments

	Agréments	dont AFPA	% AFPA
CENTRE	201	178	88 %
CORSE	48	41	85 %
LIMOUSIN	171	116	68 %
LORRAINE	280	188	67 %
FRANCHE-COMTÉ	177	111	63 %
AUVERGNE	246	154	63 %
BOURGOGNE	236	129	55 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	240	122	51 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	390	195	50 %
BASSE NORMANDIE	248	114	46 %
HAUTE-NORMANDIE	204	93	46 %
ALSACE	283	124	44 %
BRETAGNE	335	144	43 %
PAYS DE LOIRE	681	268	39 %
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	725	282	39 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	546	211	39 %
RHONE-ALPES	623	230	37 %
MIDI-PYRÉNÉES	457	144	32 %
PICARDIE	366	114	31 %
POITOU-CHARENTES	358	106	30 %
ÎLE-DE-	950	246	26 %
AQUITAINE	596	119	20 %
DÉPARTEMENTS D'OUTRE MER	381	0	0 %

Source : Validation Certification Emploi (VALCE) et AFPA

2 - La mise en concurrence pour les achats de formation

Les régions, chargées effectivement depuis 2009 de la formation professionnelle, ont développé, pour mettre en concurrence leurs achats de formation, des modes divers de contractualisation avec les organismes de formation, ce qui a rendu plus complexe leur stratégie de commande.

À côté des appels d'offres régis par le code des marchés publics, elles peuvent recourir à d'autres modes de contractualisation dans le cadre de « services d'intérêt économique général »¹². Neuf¹³ régions, dont Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, ont ainsi mis en place des services d'intérêt économique général¹⁴.

Le droit communautaire prévoit que la réalisation du service d'intérêt économique général peut être confiée à un prestataire dans le cadre d'un mandatement, dont la forme juridique est libre. Le mandat peut revêtir l'une des formes prévues par le code des marchés publics, celle de la délégation de service public, ou bien prendre d'autres formes non prévues par les textes nationaux, comme les « mandatements avec octroi de droits spéciaux ». Dans ce dernier cas, les prestations réalisées ne font pas l'objet d'un prix ou d'une subvention, mais d'une

¹² Les services d'intérêt économique général sont définis par la Commission européenne comme des « activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises, de ce fait, par les États membres à des obligations spécifiques de service public ». Ils sont assujettis au droit communautaire de la concurrence, mais leur caractère d'intérêt général leur permet de bénéficier de certaines dérogations, fondées sur les dispositions de l'article 106-2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹³ Poitou-Charentes, Picardie, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Auvergne, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne, Île-de-France.

¹⁴ Les élus de la région Champagne-Ardenne ont voté par délibération du 22 et 23 juin 2009 la « création d'un service d'intérêt économique général (SIEG) de formation professionnelle ». Le dispositif mis en place a été intitulé « Réseau public régional de formation professionnelle » (RPRFP) ; la délibération du 2 décembre 2009 du conseil régional de Rhône-Alpes crée « le service public régional de formation continue en Rhône-Alpes (SPRF) qui a pour objectif, en complémentarité du service public de l'emploi et du service public de l'éducation, la mise en place des conditions d'accès à un premier niveau de qualification ouvrant sur l'emploi durable et l'exercice du droit à la formation tout au long de la vie » et décide de « qualifier les activités du SPRF de service d'intérêt économique général (SIEG) » ; la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a mis en place un service public régional de formation permanente et d'apprentissage, qualifié de service social d'intérêt général (SSIG) par délibération du 7 décembre 2009.

« compensation de service public¹⁵ », dont le montant est égal au coût net réel du service.

Par rapport aux marchés publics, les mandatements avec octroi de droits spéciaux permettent d'inscrire l'action des organismes de formation dans la durée et de réaliser des investissements pédagogiques et humains, puisqu'ils sont généralement conclus pour une durée de trois à cinq ans. En revanche, ils ne reposent pas sur des bases légales, ce qui génère une insécurité juridique, déjà signalée par plusieurs rapports qui ont appelé à une clarification du droit national sur ce point¹⁶.

Le tableau suivant illustre la diversité des modes de contractualisation auxquels ont eu recours par exemple les régions Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur pour mettre en œuvre leur service public de formation professionnelle, qualifié de service d'intérêt économique général : elles peuvent recourir conjointement à plusieurs modes de contractualisation.

¹⁵ Selon la jurisprudence *Altmark* (CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*), quatre conditions doivent être réunies afin que la compensation ne soit pas qualifiée d'aide d'État : le bénéficiaire doit être chargé de l'exécution d'obligations de service public clairement définies ; les paramètres pour calculer la compensation doivent être préalablement établis de façon transparente ; la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les surcoûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public ; lorsque l'entité en charge du service n'est pas choisie selon une procédure d'appel d'offres, la compensation doit être déterminée par comparaison avec les coûts qu'une entité placée en situation comparable aurait à supporter.

¹⁶ Le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration (IGA) de janvier 2009 « relatif à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général dans la transposition de la directive "services" et l'application du droit communautaire des aides d'état » recommande de « donner éventuellement une base légale à la notion de convention de partenariat d'intérêt général, pour régler les problèmes que peut poser le recours à la subvention et ne disposer que de quatre vecteurs juridiques pour l'application de la notion de mandat (marchés, délégation du service public (DSP), partenariat public/privé, convention de partenariat d'intérêt général) ». De même, le rapport remis le 3 avril 2012 au Président de la République sur « la formation professionnelle : clé pour l'emploi et la compétitivité » préconise « de sécuriser juridiquement l'application des services d'intérêt économique général (SIEG) à la formation professionnelle ».

Tableau n° 7 : typologie des modes de contractualisation pour mettre en œuvre les services d'intérêt économique général

	Marchés publics	Mandatements avec octroi de droits spéciaux	Subventions
Champagne-Ardenne	X	X	X
Rhône-Alpes	X	X	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	X		

Source : Cour des comptes

En définitive, l'accroissement de la concurrence, la multiplication des acteurs et la complexité des nouveaux modes de contractualisation se sont conjugués pour banaliser le positionnement de l'AFPA sur le marché de la formation professionnelle.

B - À côté de la mise en concurrence, la préservation d'un régime de subventions

Comme la Cour des comptes l'avait déjà relevé en 2009, l'AFPA et ses partenaires ont recherché dès 2006 les moyens de faire échapper l'association à la concurrence, sans changer son statut ni faire évoluer son organisation. D'une part, l'AFPA a souhaité préserver sa relation privilégiée avec l'État et n'a pas suffisamment pris en compte les attentes des autres financeurs, et en particulier des régions et de Pôle emploi ; d'autre part, l'AFPA n'a pas été accompagnée dans ce processus d'adaptation.

1 - Un régime transitoire mis en place pour cinq ans

La loi du 13 août 2004 donnait la possibilité d'anticiper l'échéance prévue pour le 1er janvier 2009 pour le transfert progressif aux régions de l'organisation et du financement des stages de l'AFPA. Ce transfert pouvait intervenir après la conclusion d'une convention entre le préfet de région, la région elle-même et l'AFPA.

Dans la plupart des régions, les relations entre l'AFPA, le conseil régional et l'État ont été encadrées jusqu'au 31 décembre 2008 par des conventions tripartites. Celles-ci prévoyaient qu'un programme d'activités subventionnables (PAS) était proposé chaque année par

l'AFPA à la région qui, en contrepartie, lui attribuait, pendant la durée de la convention, une subvention annuelle égale au montant qui lui était transféré par l'État.

Ce système de subvention prolongée n'a cependant pas été mis à profit pour engager une réforme progressive du financement des stages de l'AFPA avant sa confrontation à une mise en concurrence effective.

2 - Des activités de service public maintenues

L'AFPA qui aurait dû rentrer en 2008 sur le marché concurrentiel pour toutes ses activités, reste néanmoins subventionnée par l'État dans le cadre d'un programme annuel d'activités de service public, d'une part, pour la mise en œuvre de la politique du titre et de l'accès à la certification, et d'autre part, en qualité de prestataire des marchés de formation des publics spécifiques (Cf. tableau n° 1), pour lesquels l'association a été retenue à l'issue de procédures d'appels d'offres conduites respectivement en 2009 et 2012.

Selon la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), ces missions de service public représentent aujourd'hui une part résiduelle du chiffre d'affaires de l'association et ne devraient pas conduire à maintenir ouverts les centres dont les résultats sont déficitaires.

C - L'impact financier majeur des réformes et de l'ouverture à la concurrence

Avec l'application des nouvelles règles de concurrence, la baisse du régime des subventions et le transfert de l'orientation professionnelle vers Pôle emploi, les produits d'exploitation de l'AFPA ont enregistré globalement une diminution de près de 19 % entre 2007 et 2012, tandis que le nombre de stagiaires chutait dans le même temps de 24 %.

Cette diminution globale est différenciée dans le tableau suivant selon l'origine des financements et selon les acteurs.

Tableau n° 8 : produits d'exploitation

en millions d' €	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007/2012
État, dont	315,17	292,23	263,36	211,90	194,09	115,78	- 64 %
PASP ¹⁷	301,21	271,63	165,06	130,87	113,52	76,59	
État hors PAS et État déconcentré	13,96	20,60	98,30	81,03	80,57	39,18	
Organismes institutionnels, dont	34,20	39,60	47,00	63,35	57,57	105,29	+ 208 %
Pôle emploi	23,80	26,20	28,30	51,44	40,07	33,12	
AGEFIPH	9,90	12,40	16,00	10,86	15,47	49,76	
Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)					0,97	16,55	
Préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC)							
Autres	0,50	1,00	2,70	1,05	1,05	5,85	
Collectivités territoriales, Dont	438,26	461,29	491,51	462,32	432,91	409,91	- 6 %
régions - appels d'offres	25,60	22,20	38,80	172,87	252,81	320,73	
régions - subventions	407,90	434,40	448,20	286,08	143,49	53,39	
régions - SIEG ¹⁸					34,30	33,39	
conseils généraux	3,70	3,80	3,70	2,41	1,74	1,89	
Sivom-Municipalités	1,1	0,90	0,80	0,95	0,56	0,49	
Entreprises, dont	140,30	138,11	152,52	168,53	156,82	150,93	+ 7 %
Alternance	20,90	26,69	18,00	34,57	38,40	45,13	
Congé individuel de formation (CIF)	45,30	53,47	61,00	58,44	51,61	52,74	
Projet formation emploi (PFE) et divers	74,10	57,95	72,50	75,51	66,79	53,04	
Union européenne	50,49	31,62	15,17	14,33	7,79	11,74	
Contribution stagiaires	14,31	14,72	14,65	13,66	12,54	12,91	
Autres produits	3,96	5,94	5,00	6,75	2,90	3,01	
Total produits d'exploitation	996,69	983,51	989,21	940,84	864,62	809,57	- 19 %

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

¹⁷ Avant 2010, PAS : programme d'activité subventionné - depuis 2010 PASP : programme d'activité de service public.

¹⁸ Mandatement avec octroi de droits spéciaux.

1 - La diminution des produits de l'État

La contribution globale de l'État comptabilisée par l'AFPA est en diminution depuis l'exercice 2007. Sur six ans, la baisse atteint 64 %. Elle représente une réduction nette de près de 80 M€ entre 2011 (194 M€) et 2012 (115 M€).

Les subventions de l'État correspondant, d'une part aux sujétions de service public (présence territoriale, formation, hébergement et restauration des publics fragiles) mises en œuvre à travers le programme 102, et d'autre part, aux prestations de certification et d'ingénierie du titre professionnel mises en œuvre par le programme 103, ont baissé de près de 75 %.

En outre, la commande de l'État, dont l'AFPA était attributaire depuis juin 2009, intégrait la formation des travailleurs handicapés jusqu'à son transfert à l'AGEFIPH à compter du mois de juillet 2011¹⁹, ce qui a entraîné une réduction des financements associés depuis 2012. En deux ans, la proportion du nombre de stagiaires handicapés formés par l'AFPA par rapport au total des demandeurs d'emploi formés est passée de 11,65 % à 8,49 %.

2 - La réduction des achats de formation par Pôle emploi

Pôle emploi finance aussi ses actions de formation après mise en concurrence. 46,4 M€²⁰ ont ainsi été réalisés par l'AFPA au titre de l'exercice 2010, mais ce chiffre d'affaires n'a pas perduré les deux années suivantes pour lesquelles deux baisses successives sont constatées : en 2011, il s'élevait à 36,1 M€ et en 2012 à 27,1 M€ seulement.

Cette évolution s'est poursuivie en 2013, alors même que la situation de l'emploi en France se dégradait fortement.

¹⁹ La loi de finances pour 2011 a transféré à l'AGEFIPH la responsabilité de la gestion du marché public des travailleurs handicapés et l'AGEFIPH a décidé de s'appuyer sur ses délégations régionales et de privilégier les appels d'offres régionaux en 2012.

²⁰ 46,4 M€ au titre des marchés subséquents de l'accord-cadre portant sur des actions de formation subventionnées, hors prestations d'évaluation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Tableau n° 9 : les achats de formation de Pôle emploi

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	fin juin 2013
Chiffres d'affaires (CA) en M€	21	24,3	25,6	46,4	36,1	27,1	15,9

Source : AFPA

3 - La baisse du chiffre d'affaires régional en dépit de mesures transitoires

Les conventions tripartites État/Région/AFPA prenant fin au 31 décembre 2008, les régions²¹ ont, dans un premier temps, décidé d'adopter jusqu'en 2011 des résolutions ayant pour objet de maintenir à titre transitoire un régime de subvention, fondé notamment sur la jurisprudence *Olsen*²² de la Cour de justice des communautés européennes.

Plus de la moitié des produits de l'AFPA proviennent d'un financement par les régions (50,3 % en 2012). La baisse générale des produits d'exploitation (- 19 %) est supérieure à celle qui est imputable au chiffre d'affaires réalisé avec les régions (- 6 %).

²¹ À l'exception de l'Alsace qui finance une partie des activités de l'AFPA dans le cadre d'un accord cadre et des régions Lorraine et Poitou-Charentes qui continuent à subventionner les poursuites de parcours précédemment engagés.

²² Les autorités nationales disposent d'« un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'elles considèrent comme des services d'intérêt économique général » (CJCE, 15 juin 2005, *Fred Olsen* - aff. T-17/0 c/Commission)

**Tableau n° 10 : Décomposition du chiffre d'affaires de l'AFPA
réalisé avec les régions**

en M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution période
Produits d'exploitation de l'AFPA	996,69	983,51	989,21	940,84	864,62	809,57	- 19 %
Régions	433,50	456,60	487,00	458,95	430,60	407,51	- 6 %
Part sur total des produits	43,49 %	46,43 %	49,23 %	48,78 %	49,80 %	50,34%	
dont appels d'offres	25,60	22,20	38,80	172,87	252,81	320,73	+ 1 053 %
Part sur total produits (centres de responsabilité (CR))	6 %	5 %	8 %	38 %	59 %	79 %	
dont subventions	407,90	434,40	448,20	286,08	143,49	53,39	- 87 %
Part sur total produits (centres de responsabilité (CR))	94 %	95 %	92 %	62 %	33 %	13 %	
dont mandatement avec octroi de droits spéciaux part sur total produits (centres de responsabilité (CR))					34,30	33,39	
					8 %	8 %	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

À partir de l'exercice 2012, les régions²³ ont commencé à renouveler tout ou partie de leurs marchés pour des durées allant d'un an (Languedoc-Roussillon ou Bourgogne) à plus de quatre ans (service d'intérêt économique général en Franche-Comté). Globalement le

²³ Aquitaine, Alsace, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Île-de-France, Centre, Bourgogne, Franche-Comté, Haute-Normandie et Rhône-Alpes.

montant des marchés gagnés s'est révélé inférieur au montant des marchés à renouveler²⁴.

Le montant des marchés remis en jeu s'élevait à 80 M€ annuels. Sur ce montant, l'AFPA a été attributaire de 72 M€, soit une baisse de 10 % des produits issus du financement avec les régions.

Les montants des marchés gagnés se répartissent notamment en :

- 49,2 M€ suite à un appel d'offres (neuf marchés ou lots pour huit régions) ;
- 14,9 M€ sous forme de subventions essentiellement au titre de la restauration et de l'hébergement (neuf marchés ou lots pour six régions) ;
- 6,1 M€ suite à un appel d'offres dans le cadre d'un service d'intérêt économique général.

4 - Un chiffre d'affaires insuffisant avec les entreprises

Le chiffre d'affaires de la formation des salariés d'entreprises a été stabilisé ces dernières années : la baisse des achats effectués dans le cadre du plan de formation des entreprises (- 13,6 M€ en 2011 et - 15,2 M€ en 2012) a été compensée par la progression du marché des contrats individuels de formation et par la mise en place du contrat de sécurisation professionnelle issu des accords-cadres avec les organismes paritaires collecteurs agréés (Association de gestion des fonds de formation des salariés des petites et moyennes entreprises (AGEFOS-PME) et Organisme paritaire collecteur agréé (OPCALIA)²⁵ qui présentent une croissance de plus de 14 M€ sur deux ans.

La stabilisation de la part du marché de la formation des salariés est toutefois insuffisante pour compenser la perte de celle de la formation des demandeurs d'emploi.

²⁴ L'AFPA indique toutefois, au vu des résultats du 1^{er} semestre 2013, que la situation paraît s'améliorer.

²⁵ Ces accords ont été conclus courant 2010.

Tableau n° 11 : évolution des parts de marché AFPA

	2007			2011		
	Dépenses pédagogiques	AFPA	Part de marché AFPA	Dépenses pédagogiques	AFPA	Part de marché AFPA
Total demandeurs d'emploi	1 808,53	544,37	29,29 %	2 252,37	495,18	21,98 %
Total salariés	5 885,07	124,37	2,1 %	6 829,02	141,52	2,1 %
Total général	7 693,6	668,74	8,7 %	9 081,39	636,7	7,0 %

Source : AFPA et Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES)

III - Une gouvernance et une stratégie inadaptées

En dépit des réformes successives et profondes qui ont concerné le secteur de la formation professionnelle et du nouveau contexte concurrentiel, les règles de fonctionnement de l'AFPA ont tardé à évoluer et la stratégie de l'organisme n'a pas été adaptée à temps pour gérer les problèmes de transition d'une structure subventionnée par l'État à un organisme essentiellement commercial et exerçant de façon très minoritaire des missions de service public. L'AFPA est restée très unitaire et centralisée. Elle ne s'est pas préparée à un fonctionnement en réseau dans un marché de la formation professionnelle régionalisé.

De manière générale, la stratégie de l'État vis à vis de l'AFPA n'apparaît pas clairement, surtout depuis sa forte implication en 2012 dans le soutien financier apporté à l'établissement.

A - Une gouvernance dont la rénovation a été différée

1 - Des statuts actualisés en 2011 seulement

L'AFPA a été administrée jusqu'en 2011 par une assemblée générale et un bureau.

Cette assemblée était composée de représentants de l'État (parmi lesquels un commissaire du gouvernement en la personne du délégué

général à l'emploi et à la formation professionnelle), des régions, des employeurs et des confédérations syndicales.

Pendant toute la période sous revue, mais en particulier à partir de 2008, les décisions ont été difficiles à préparer et à prendre, les orientations à définir n'étant pas partagées par tous les membres de l'assemblée délibérante.

La présence de concurrents de l'AFPA dans cette assemblée (organisations professionnelles finançant par ailleurs leurs propres systèmes de formation, représentants du ministère de l'éducation nationale qui gère des organismes de formation concurrents), le rôle flou de l'État dans les instances dirigeantes puisqu'il continue à soutenir financièrement l'association et les conflits récurrents avec les représentants syndicaux sur les plans sociaux successifs, puis entre le président de l'association et le directeur général, ont conduit à une crise traduite par les comptes rendus des assemblées.

C'est dans ce contexte difficile qu'a été adopté le plan stratégique 2010-2014 détaillé ci-dessous.

2 - L'instauration progressive d'une organisation plus structurée

La gouvernance de l'AFPA et son organisation ont été modifiées par délibération de l'assemblée générale convoquée extraordinairement le 27 janvier 2011. Cette décision entraine en vigueur le 1er juillet 2011.

a) Le conseil d'orientation

L'association est désormais gérée par un conseil d'orientation (CO) de vingt membres représentant quatre collèges, dont un collège employés permettant d'assurer une participation paritaire à l'élaboration des orientations :

- collège régions, représenté actuellement par les régions Alsace, Haute-Normandie, Limousin et Poitou-Charentes ;
- collège État, représenté par deux membres de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), un membre de la direction du budget et un membre de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) ;
- collège employeurs, représenté par le MEDEF, la fédération française du bâtiment, l'union professionnelle artisanale et la CGPME ;

- collège employés, représenté par la CGT, FO, la CFDT et la CFE-CGC.

Un cinquième collège composé de personnalités qualifiées est nommé par le conseil d'orientation parmi les « membres associés » de l'AFPA.

Il n'y a plus de commissaire du gouvernement dans le conseil, mais l'État y joue encore un rôle prépondérant.

Le conseil d'orientation définit la stratégie et fixe les objectifs. Il nomme et révoque le président et les administrateurs. Il approuve les comptes de l'exercice clos. Il donne son accord pour le recrutement du directeur général. La nouvelle gouvernance définit plus précisément le rôle du conseil d'orientation, dont la diversité et la composition partiellement paritaires sont affirmées comme des atouts, en dépit des intérêts toujours divergents de certains de ses membres.

b) Le président de l'AFPA

Le président de l'AFPA, qui est dans les faits toujours choisi par l'État, est président du conseil d'orientation.

Il fixe l'ordre du jour des séances des conseils. Il entretient des relations privilégiées avec les collectivités territoriales, avec les administrations et en particulier avec les administrations financières, ainsi qu'avec l'ensemble des partenaires de l'AFPA.

c) Le conseil d'administration, chargé de la gestion

Le conseil d'administration est composé de personnalités qualifiées, auxquelles ont été associés deux représentants des salariés siégeant avec voix consultative. À côté de ces personnalités, on note la présence d'un contrôleur économique et financier.

Le conseil d'administration définit la politique opérationnelle de l'AFPA, dans le cadre des orientations stratégiques adoptées par le conseil d'orientation. Il vote le budget et les comptes et il contrôle la gestion. Néanmoins, il n'est pas responsable du résultat économique et financier de l'association.

Enfin, le conseil d'administration nomme le directeur général, une fois sa candidature adoptée par le conseil d'orientation.

d) Les comités spécialisés

À côté du conseil d'administration et pour rendre son fonctionnement plus opérationnel, deux comités spécialisés ont été institués, dont le rôle est amené à croître :

- le comité d'audit est chargé de contrôler l'exactitude des comptes sociaux et la qualité de l'information financière ;
- le comité des nominations et des rémunérations met en place la procédure de sélection du directeur général et propose une politique générale de rémunération des membres de la direction générale.

Lors de la mise en œuvre de la réforme des statuts en 2011 et jusqu'en juin 2012, les rapports entre le conseil d'orientation et le conseil d'administration sont restés très cloisonnés, voire conflictuels.

Cependant des rapprochements récents ont été opérés entre les différentes structures. En particulier, un séminaire de l'AFPA a été réuni en avril 2013 à Châtellerault, en présence des membres des deux conseils et des deux comités, du conseil régional de Poitou-Charentes, de la direction générale et de la direction régionale de l'AFPA ainsi que des formateurs pour parler de l'avenir de l'association.

Selon les personnalités rencontrées lors du contrôle de la Cour, cette évolution est positive.

B - L'intervention persistante de l'État dans le pilotage et le financement de l'association

Bien que l'AFPA ait perdu son statut d'opérateur en 2009, l'État reste très impliqué dans sa gouvernance et, à nouveau depuis 2012, dans son financement.

Ainsi, il est représenté au sein du conseil d'orientation par un collège de quatre membres qui participent aux choix stratégiques de l'association. Il a en outre maintenu la présence d'un contrôle économique et financier au sein du conseil d'administration, dont la mission de vérification et de contrôle a posteriori est définie par un arrêté du 5 août 2011.

À partir de juin 2012, l'État a pris une part active dans la recherche d'une solution pour résoudre la crise traversée par l'AFPA et soutenir son plan de refondation. Le bouclage du schéma financier s'appuie sur une recapitalisation de l'association à hauteur de 200 M€ par émission de

titres associatifs auxquels l'État a été appelé à souscrire à hauteur de 10 M€ en 2013²⁶. Selon la DGEFP, c'est cette implication financière nouvelle qui justifie le maintien d'une présence forte de l'État au sein des instances dirigeantes de l'association.

Compte tenu de l'évolution de l'AFPA dans un environnement concurrentiel, ce soutien contribue à entretenir une ambiguïté sur le statut privé de l'organisme et suscite une interrogation sur la stratégie que l'État entend mener vis-à-vis de l'association.

C - Une stratégie chaotique

De 2004 à 2012, un plan d'entreprise suivi d'un plan stratégique ont été mis en œuvre, avec des résultats mitigés.

Un plan de refondation a été adopté en 2012 dans une perspective de redressement de l'association d'ici 2017.

1 - Un plan d'entreprise 2004-2009, très incomplètement réalisé

Après le vote de la loi du 13 août 2004, l'AFPA a engagé un effort de déconcentration et d'adaptation de ses structures, dans le cadre d'un plan d'entreprise qui s'est achevé en 2009.

Ce plan avait pour but de rendre l'AFPA plus compétitive en améliorant sa productivité. Il s'agissait de concentrer l'essentiel des moyens de gestion dans les directions régionales en réduisant les frais de structure des centres locaux de formation et du siège de l'association, et de regrouper les fonctions d'étude dans une direction de l'ingénierie, réorganisée entre l'échelon central et les établissements locaux.

La Cour a constaté en 2009 que ce plan d'entreprise « ambitieux » avait connu une mise en œuvre inégale : si le volet organisationnel lui paraissait avancé et les services régionaux restructurés, l'organisation financière et comptable tardait à être mise en œuvre et les économies prévues n'étaient pas réalisées.

En particulier, le volet social du plan d'entreprise avait soulevé de vives oppositions. Le plan de départs volontaires et de mobilité

²⁶ Cf. Chapitre III, IV.

géographique avait été interrompu et l'objectif de réduction des effectifs de 650 emplois physiques avant le 1^{er} janvier 2009 dans les fonctions de structure et d'appui, sur lequel l'AFPA s'était engagée dans le contrat de progrès signé avec l'État, n'était que partiellement réalisé.

C'est dans ce contexte de bilan décevant qu'un nouveau plan stratégique a été élaboré en 2009.

2 - Les orientations contradictoires du plan stratégique 2010-2014 « Révolutions »

Le plan stratégique de l'AFPA établi pour la période 2010-2014 se présentait comme un plan de développement et de réorganisation qui devait permettre à l'AFPA de participer pleinement au service public de l'emploi et de devenir le « partenaire privilégié des régions » pour construire des politiques territoriales de l'emploi et de la formation professionnelle adaptées aux contextes locaux.

Les offres de services étaient structurées autour de grandes lignes dites de produit (préparation à la qualification et à l'emploi, qualification, alternance, perfectionnement et validation des acquis de l'expérience) et des mesures prioritaires étaient définies « pour consolider la situation économique dès 2010 », accroître la présence de l'AFPA dans les territoires et développer les relations avec Pôle emploi et les régions. AFPA transition, centre de résultat autonome, a été créé pour assurer l'accompagnement des transitions professionnelles et vendre de l'ingénierie de formation.

Pour mettre en œuvre un tel projet, les régions étaient apparemment placées au cœur de l'organisation de l'AFPA, mais dans les faits, le plan 2010-2014 a échoué à atteindre son but, en raison d'une stratégie inadaptée et d'une recentralisation excessive de la gouvernance.

Dans ce plan, l'adaptation du modèle pédagogique de l'AFPA à ses nouvelles contraintes a été différée et renvoyée à la rédaction d'un « Livre blanc sur la formation professionnelle » prévu pour la fin de l'année 2011 .

a) Le renforcement du rôle de la direction générale

Dans le plan stratégique, la direction générale du siège était consolidée dans ses fonctions de pilotage, comme dans ses fonctions support.

Un comité de direction générale, composé du directeur général, de deux adjoints chargés respectivement de l'administration et des relations clients auxquels ont été adjoints des délégués interrégionaux était constitué.

b) Le rapprochement de la direction générale et de la direction régionale d'Île-de-France

La ligne commerciale nationale et celle de l'Île-de-France étaient unifiées au sein de la direction générale chargée des relations clients et de la région capitale. Les équipes ressources humaines du siège et de la région capitale étaient réunies dans une seule et même direction chargée des personnels, des affaires financières et du patrimoine.

Cette réorganisation a eu pour effet de renforcer les liens entre les équipes du siège et celles de l'Île-de-France et d'accroître le poids de la région capitale dans la gestion de l'AFPA.

c) La répartition des équipes sur deux sites distincts à Montreuil (93)

La nouvelle organisation de l'association mise en place en 2010 et le rapprochement opéré avec la direction régionale d'Île-de-France se sont traduits par une augmentation de la taille des équipes parisiennes qui ont été réparties sur deux sites à Montreuil (93) : le site historique de l'association à La Noue, place du Général de Gaulle et la Tour Franklin (T9) où ont été installées la direction générale et la direction régionale d'Île-de-France. Selon l'AFPA, cette décision inappropriée, compte tenu de ses difficultés financières, s'impose désormais à l'association.

d) Les directions régionales regroupées au sein d'inter-régions

Regroupées au sein de six inter-régions²⁷, placées sous la responsabilité d'un délégué interrégional (membre du comité de direction générale), les directions régionales qui avaient été renforcées dans le plan d'entreprise précédent n'ont pas été en mesure de jouer un rôle structurant.

En effet, la suppression des directeurs techniques régionaux, responsables de l'offre, et leur remplacement par des directeurs de l'exploitation ont privé les directions régionales de l'expertise qui était nécessaire pour répondre aux attentes des régions et des entreprises.

²⁷ Inter régions sud-est, nord, ouest, sud-ouest, est et région capitale.

Les directions interrégionales ont créé un échelon supplémentaire de pilotage et de management entre la direction générale de l'AFPA et les directions régionales²⁸.

e) Les campus AFPA

Les centres de formation, que l'AFPA avait nouvellement dénommés « campus²⁹ », ont été déstabilisés.

Leurs missions ont été centrées sur la production de services (formation et accompagnement des stagiaires), mais au détriment du rôle qu'ils jouaient précédemment en matière d'offres de service.

Ainsi, les 186 nouveaux campus regroupaient les formateurs et les personnes dédiées à l'accompagnement des stagiaires (animateurs socio-éducatifs), sous l'autorité de managers de formation et d'un responsable territorial. Les directeurs de centres, dont le rôle était jugé excessif, n'avaient donc pas été maintenus dans leurs fonctions, alors qu'ils étaient à même d'évaluer la capacité de leurs équipes de formateurs à répondre aux demandes formulées par les régions et par Pôle emploi.

Dans bien des cas, la « fonction commerciale » nouvellement créée à l'échelon régional n'a pas été en mesure de se substituer à eux pour répondre aux appels d'offres.

f) Les centres de service partagés (CSP)

Il a également été décidé de réunir les activités liées à la comptabilité et à la paye, qui étaient réparties entre le siège et les 22 échelons régionaux, au sein de six plateformes interrégionales de services partagés (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur).

²⁸ Cette organisation répondait sans doute aussi à la crainte maintes fois exprimée par l'AFPA de se trouver un jour divisée en 22 associations régionales.

²⁹ Terme suggérant indument une référence universitaire et retenu « Parce que le terme de campus fait naturellement référence à la notion de formation ».

D - Un plan de refondation ambitieux adopté fin 2012

Ces réformes de structures ont contribué à aggraver la situation de l'AFPA qui s'est nettement détériorée en 2012, ce qui a conduit à une crise financière, à la démission de son président et au départ du directeur général.

Un nouveau président du conseil d'administration, puis du conseil d'orientation de l'AFPA a été nommé en juin 2012.

Il a élaboré un plan de refondation 2013-2017 avec le triple objectif de transformer le modèle pédagogique, de développer l'activité et de redresser la situation financière.

Parallèlement, l'association a sollicité l'expertise du comité interministériel de restructuration industrielle³⁰ (CIRI) qui a pour mission d'aider les entreprises en difficultés à élaborer et mettre en œuvre des solutions permettant d'assurer leur pérennité et leur développement.

1 - Des objectifs nombreux et très exigeants

a) Les chantiers prioritaires

Le plan de refondation fixe onze chantiers prioritaires : restaurer l'activité avec les régions ; réussir le développement sur le marché des entreprises ; s'ouvrir à des partenariats et à des coopérations ; mettre les stagiaires au centre de l'utilité sociale de l'AFPA, se réformer pour répondre au besoin de l'individualisation des formations ; améliorer la compétitivité de l'offre ; redéfinir le maillage territorial ; restaurer le management de proximité et un dialogue social de qualité ; redonner du sens aux métiers de l'AFPA et améliorer les conditions de travail ; retrouver une organisation au service de la mission éducative, alléger les structures et adapter les effectifs en fonction de l'activité.

Il vise à « faire vivre le principe de subsidiarité » et à rééquilibrer les responsabilités entre les différents échelons. Il renforce le positionnement de l'ingénierie au plan national comme au plan régional, afin qu'elle irrigue l'ensemble du réseau, et il écarte les structures

³⁰ Dans sa réponse aux observations de la Cour, la direction générale du Trésor indique qu'il n'y aurait pas eu de saisine officielle : le CIRI aurait été sollicité pour expertise.

interrégionales et les campus initiés par le plan précédent pour revenir à une organisation régionale renforcée.

Ce plan a reçu l'appui du conseil d'administration et du conseil d'orientation, dont les points de vue se sont rapprochés.

b) La réorganisation du maillage territorial

Au sein de ce plan, la réorganisation de la présence de l'AFPA en région est un élément essentiel du processus d'adaptation de son organisation et de réduction de ses charges. Ce chantier prévoit la rationalisation de la cartographie des centres AFPA, en concertation avec les régions : elle se heurte cependant à la fois aux résistances internes et à l'opposition d'élus locaux qui cherchent à préserver certains sites.

L'AFPA observe qu'elle a bénéficié de subventions significatives de l'État (20 M€ en 2007) pour compenser les sujétions de service public, lorsqu'elle avait un statut d'opérateur de l'État - en particulier celles qui sont liées à la politique d'aménagement du territoire -, mais que cette subvention est en déclin régulier (8 M€ en 2012). Elle estime aujourd'hui qu'elle supporte les charges induites par sa contribution à l'aménagement du territoire sans compensation financière adaptée.

L'AFPA considère que la réussite du plan de refondation passe par une adaptation de son maillage territorial, et que la concertation qui est engagée avec les régions risque de limiter l'impact de la réorganisation envisagée. Du point de vue de l'AFPA, « la concrétisation de ce mouvement de rationalisation du maillage territorial constituera le véritable marqueur de la réalité juridique et économique de l'Association ».

La direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) rappelle sur ce point que l'AFPA conduit toujours des actions pour le compte de l'État (formation des publics spécifiques et politique du titre et de l'accès à la certification), mais elle souligne que les missions de service public ne représentent aujourd'hui qu'une part résiduelle du chiffre d'affaires de l'association. Dès lors, il lui paraît difficile d'imposer à l'association un modèle économique fondé sur son efficacité et sa rentabilité économique et, simultanément, de la contraindre à maintenir des centres dont les résultats sont déficitaires.

Les négociations avec les régions doivent en conséquence être poursuivies, mais sans qu'une contrainte d'aménagement du territoire soit indument imposée à l'association.

2 - Une organisation administrative en voie de rénovation

a) Une expertise pédagogique renforcée au niveau national

Au niveau national, la réorganisation engagée conduit à renforcer la fonction de pilotage et d'expertise du siège (voir organigramme en annexe). Les directions sont désormais au nombre de dix³¹ et le comité exécutif (COMEX) réunit les directeurs deux fois par mois.

Leurs liens avec les directions régionales ont été consolidés par un reporting renforcé et par des revues d'affaires qui ont lieu chaque mois pour commenter les chiffres du mois et définir les plans d'action adaptés. Tous les deux mois, les directeurs régionaux sont associés aux réunions du COMEX.

Cette réforme modifie le fonctionnement de certaines directions, en particulier celles qui sont chargées respectivement de l'ingénierie et de l'innovation pédagogique, de la formation et des services publics.

La direction de l'ingénierie et de l'innovation pédagogique

Cette direction actuellement dotée de 240 agents (dont 195 ingénieurs de formation - 185 équivalents plein temps travaillé (ETPT), est qualifiée de bureau d'étude de l'AFPA. Elle est chargée de la certification des titres professionnels pour la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) ; de l'offre de formation ; et de prestations qui sont vendues en France ou à l'étranger. Elle s'appuie sur trois centres spécialisés qui sont actuellement basés à Neuilly-sur-Marne (secteurs tertiaire et services), Lyon (industrie) et Toulouse (BTP).

La direction, maintenue en tant que centre de résultat autonome, est chargée d'analyser les demandes du réseau des directeurs régionaux de l'ingénierie et de formations et de l'animer (capter, labelliser et diffuser les innovations pédagogiques et redéfinir les standards de performance pédagogique de l'AFPA). Elle doit rétablir les liens avec les régions. Elle définit une politique éditoriale pour la diffusion des ressources formatives développées par le réseau.

³¹ Sous l'autorité du directeur général, directions des formations, de l'ingénierie pédagogique, de la stratégie, du développement des entreprises, du développement des services publics, des relations humaines et du dialogue social, des finances, des services et des moyens généraux et de la communication.

Son rôle est donc essentiel, tant pour faire évoluer les compétences des formateurs que pour adapter les directions régionales à mieux répondre aux appels d'offres³² et elle est, avec la direction de la formation, l'un des moteurs du plan de refondation de l'AFPA.

La direction de la formation

La direction de la formation (17 agents) qui remplace l'ancienne direction de l'exploitation exerce une double mission : elle coordonne l'évolution des dispositifs de formation et elle assure avec la direction de l'ingénierie et de l'innovation pédagogique l'accueil et la formation des formateurs.

Elle doit accompagner les directions régionales dans l'amélioration de la qualité des prestations et dans la mise en œuvre du nouveau modèle pédagogique, qui reste cependant à mieux définir pour répondre à la demande des régions et des entreprises.

La direction développement des « services publics »

Cette direction est nouvelle dans l'organigramme. Avec 35 agents, elle est chargée en priorité des relations avec les grands comptes (régions, ministère de la défense) et les prescripteurs (Pôle emploi, missions locales) et de l'animation des directions régionales chargées des relations stagiaires.

À l'intérieur de la direction, une plate-forme nationale des appels d'offres, qui préexistait au plan de refondation, mais dont les résultats n'étaient pas probants, doit apporter son appui aux directions régionales pour répondre aux appels d'offres.

La direction devrait à l'avenir bénéficier de l'appui d'une soixantaine d'ingénieurs de formation répartis dans les trois centres spécialisés, dans l'idée de décentraliser l'ingénierie dans les régions et d'assurer ainsi une meilleure connexion entre les équipes chargées d'adapter l'offre de formation et de répondre aux appels d'offres.

³² Selon les trois régions observés lors de l'enquête (Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-D'Azur), le choix fait par l'AFPA de se positionner en réponse aux appels d'offre sur la majorité des domaines de métiers, l'a desservi. En effet, dans les domaines où cet organisme n'a pas de savoir-faire, les offres étaient de qualité médiocre du point de vue des partenariats sur les territoires et avec les entreprises.

b) Des directions régionales réhabilitées

C'est au niveau régional que le plan de refondation a aujourd'hui l'impact le plus visible.

Les directeurs régionaux pilotent personnellement le résultat de la région. Ils sont chargés du bon fonctionnement des services de l'association placés sous leur autorité ainsi que du développement de l'ensemble des activités de l'AFPA au niveau régional. Ils sont les responsables hiérarchiques des directeurs de centres. Des objectifs quantitatifs et qualitatifs leur ont été fixés (chiffre d'affaires par financeur et effectifs) qui ne sont pas encore matérialisés dans les procédures de gestion.

Enfin, ils s'appuient sur sept fonctions animées par des responsables qui rapportent également aux directeurs nationaux dont relève leur champ de compétence : développement commercial, relation stagiaires, ingénierie et formation, ressources humaines et dialogue social, contrôle de gestion, services et moyens généraux et communication.

L'AFPA a mis en place ce double *reporting* afin de mieux identifier les lignes métiers au niveau régional et de confronter la vision nationale à la perception régionale. Des revues d'affaires sont désormais mises en œuvre mensuellement, sous l'autorité du directeur général, au sein de chaque région, pour commenter les chiffres du mois et définir les plans d'action adaptés.

Les liens étroits établis entre directions du siège et responsables régionaux et les modalités de *reporting* mises en œuvre traduisent la volonté de l'association de conforter le niveau central dans ses missions de pilotage, mais aussi d'éviter une décentralisation trop marquée.

c) Les centres de formation reconstitués

La fonction de directeur de centre de l'AFPA, qui avait disparu dans le plan stratégique mis en œuvre en 2010, a été recréée et la fonction de directeur territorial supprimée. Au-delà d'un simple changement d'intitulé de poste, cette décision marque la volonté de l'AFPA de renforcer les responsabilités au plus près du lieu de formation.

Les directeurs de centres sont les garants de la performance du dispositif de formation, de la certification et de la qualité de l'ensemble des services rendus aux personnes accueillies. Ils assurent en outre la responsabilité des managers de formation qui animent les équipes de formateurs et des managers des services et moyens généraux des centres

qu'ils animent. Cette double responsabilité vise à promouvoir l'unité de l'ensemble des activités et des personnels présents sur le centre.

————— *CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS* —————

L'AFPA, qui était un opérateur de l'État jusqu'en 2009 dont le fonctionnement était pris en charge sous forme d'une subvention annuelle, est désormais soumise à la nécessité d'obtenir des commandes régionales dans le cadre du droit de la concurrence.

La diminution de ses produits d'exploitation de près de 19 % entre 2007 et 2012, résulte non seulement de l'ouverture à la concurrence et des contraintes inhérentes à la diversité de la commande régionale, mais aussi du départ des psychologues du travail vers Pôle Emploi qui ont privé l'AFPA de sa capacité à garantir de manière autonome le remplissage de ses formations. L'AFPA reconnaît aussi avoir eu une certaine difficulté à s'adapter aux attentes et à la demande du marché des entreprises, alors même que ses équipes régionales sont mobilisées par les nouvelles procédures de contractualisation avec les régions. Mais elle constate néanmoins sur ce plan une amélioration récente qui devra se confirmer.

En décalage avec l'évolution rapide du contexte institutionnel, sa modernisation a tardé à être engagée. De nouveaux statuts ont été adoptés en 2011 seulement, sans que soient cependant tirées toutes les conséquences de cette évolution. En particulier, le rôle de l'État dans les instances dirigeantes de l'association n'a pas été redessiné clairement.

Cette gouvernance inadaptée n'a pas permis de dégager une ligne stratégique claire et elle a eu un impact négatif sur le fonctionnement de l'association.

L'AFPA n'a pas été en mesure de mettre en œuvre les objectifs du plan d'entreprise défini pour la période 2004-2009, qui est resté inachevé, sans que le programme de réduction des effectifs ait été réalisé en totalité.

Elle ne s'est pas engagée non plus en 2010 dans une réforme cohérente, en s'installant sans transition dans une logique d'entreprise qui était étrangère à la culture de l'AFPA. Les erreurs de gestion commises, en particulier une centralisation excessive, un nouveau maillage territorial avec la création de directions interrégionales faisant écran entre le siège et les directions régionales, ainsi que la création de campus sans directeurs, centrés sur l'accueil et la formation des

stagiaires, mais déconnectés des directions régionales et nationales, ont été préjudiciables à son évolution.

Ces erreurs d'orientation ont contribué à fortement dégrader la situation financière de l'AFPA qui a connu, en 2012, de graves tensions de trésorerie liées notamment à l'évolution défavorable du chiffre d'affaires. La résolution de la crise a reposé très largement sur la mobilisation du soutien financier de l'État qui constitue un maillon essentiel du volet financier du plan de refondation de l'association, adopté en 2012. La stratégie de l'État envers un organisme qui n'est plus un outil de politique publique s'en trouve ainsi interrogée.

Ce plan de refondation de l'AFPA vise désormais un triple objectif de mutation pédagogique, de développement de l'activité et de redressement financier. Il repose sur onze chantiers prioritaires qui concernent tous les niveaux de décision.

Il comporte un important projet d'évolution de l'organisation de l'AFPA qui doit être simplifiée, mutualisée et mieux à même de répondre à la demande des stagiaires, des financeurs et des prescripteurs.

Il renforce les directions régionales dont les liens avec les directions centrales de l'AFPA sont clarifiés. Il rétablit les centres de formation pour répondre à une attente exprimée par les régions, qui demandent à l'AFPA, au plus près des besoins, de dispenser une formation professionnelle adaptée, mais aussi d'assurer un accompagnement social des stagiaires, en particulier des jeunes sans emploi et des personnes éloignées de l'emploi.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. expliciter la stratégie de l'État justifiant le soutien financier apporté à l'AFPA;*
 - 2. poursuivre le processus de restructuration du maillage territorial, en tenant compte de la capacité des centres à atteindre l'équilibre financier ;*
 - 3. renforcer le rôle des directions régionales de l'AFPA, notamment en formalisant mieux leurs objectifs.*
-

Chapitre II

Des atouts sous-exploités pour former les demandeurs d'emploi

Pour les trois régions analysées, l'évolution de la part des demandeurs d'emploi au sein des publics formés par l'AFPA est la suivante :

**Tableau n° 12 : répartition du public formé par l'AFPA depuis 2010
en Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte
d'Azur**

Public AFPA	2010			2011			2012		
	Champagne-Ardenne	Rhône-Alpes	PACA	Champagne-Ardenne	Rhône-Alpes	PACA	Champagne-Ardenne	Rhône-Alpes	PACA
Proportion de salariés	32 %	36 %	30 %	36 %	50 %	36 %	36 %	52 %	31 %
Proportion de demandeurs d'emploi	68 %	64 %	70 %	64 %	50 %	64 %	64 %	48 %	69 %

*Source : Cour des comptes d'après données AFPA Champagne-Ardenne, et
Provence-Alpes-Côte d'Azur*

I - Les faiblesses de l'AFPA dans un contexte contraint.

A - La baisse générale des dépenses consacrées à la formation des demandeurs d'emploi

Au niveau national, le nombre de demandeurs d'emploi formés et les dépenses de formation qui les concernent sont en réduction constante sur la période contrôlée.

Selon la DARES, le nombre de demandeurs d'emploi entrés en formation a baissé de 4,5 % en 2011 par rapport à 2010. Sur l'ensemble de l'année 2011, les demandeurs d'emploi ayant débuté une formation représentent 20,3 % du nombre moyen de chômeurs au sens du bureau international du travail, soit 0,7 point de moins qu'en 2010³³.

Dans son rapport public thématique de janvier 2013, intitulé « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques », la Cour a rappelé qu'« alors que la formation des demandeurs d'emploi est affichée de longue date comme une priorité par l'ensemble des acteurs intéressés, on ne peut que souligner que sa part dans les dépenses totales de formation professionnelle a reculé depuis le début des années 2000, les sommes correspondantes étant restées quasiment stables en valeur absolue entre 2001 et 2009 ».

Au sein de l'ensemble des financements alloués à la formation professionnelle (31,5 Md€ en 2010), la part des dépenses ciblant les demandeurs d'emploi s'élève à 12,5 %, selon les données du projet de loi de finances pour 2013.

Cette situation a des conséquences directes sur l'activité de l'AFPA vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Son action étant structurée par les financements et les marchés qu'elle remporte, la baisse de ces derniers induit mécaniquement une réduction du nombre de demandeurs d'emploi parmi les stagiaires qu'elle forme.

Alors que l'AFPA se définit comme « l'organisme de référence de formation des demandeurs d'emploi aux côtés des régions³⁴ » et même si les demandeurs d'emploi représentent toujours la majorité du public

³³ La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2011, avril 2013.

³⁴ Direction relations stagiaires, « Critères régionaux d'éligibilité d'accès aux formations de l'AFPA », avril 2013.

formé par l'AFPA, leur proportion tend à diminuer. Au niveau national alors que les demandeurs d'emploi représentaient 61 % des stagiaires de l'AFPA en 2009, ils ne sont plus que 56,8 % en 2012³⁵. En région Rhône-Alpes, les demandeurs d'emploi représentent désormais moins de la moitié des stagiaires formés.

Dans ce contexte, la mobilisation exceptionnelle des financeurs de la formation, récemment engagée par l'État dans le but de former 100 000 demandeurs d'emploi en 2013 et 2014 sur les métiers en tension, représente une opportunité pour l'AFPA de développer son activité.

Cependant, des obstacles internes à l'association, notamment sa difficulté à répondre précisément aux besoins exprimés dans les commandes publiques, risquent de limiter sa capacité à se positionner sur ce marché concurrentiel.

B - Une commande régionale très diversifiée

L'AFPA réalise en 2012 48 % de son chiffre d'affaires avec les régions et Pôle emploi. Ce pourcentage moyen peut être localement plus élevé : en Champagne-Ardenne, il s'élève à 65 % du chiffre d'affaires.

Des actions plus ponctuelles menées par l'AFPA pour former des demandeurs d'emploi peuvent impliquer financièrement les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), en particulier les préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) ou collectives (POEC) qui visent à former des demandeurs d'emploi dans les secteurs où des besoins de recrutement ont été identifiés en amont par les entreprises adhérentes de l'OPCA concerné.

Les contrats conclus avec les régions et Pôle emploi orientent le plus fortement l'action de l'AFPA vis-à-vis des demandeurs d'emploi.

1 - Une structure hétérogène de la commande publique

a) Une demande des régions aux formes multiples

79 % du chiffre d'affaires de l'AFPA réalisé avec les régions résultent de prestations financées dans le cadre d'appels d'offres³⁶ régis par le code des marchés publics. Selon une enquête réalisée par l'AFPA

³⁵ Rapport annuel 2011, AFPA.

³⁶ Les autres formes de contractualisation publique transitent par des mandaterments avec octroi de droits spéciaux ou par des subventions.

en décembre 2011 auprès de ses directions régionales, les marchés à bons de commande sont utilisés dans la quasi-totalité (94 %) des régions, pour un montant cumulé de près de 296 M€. Le nombre de bons de commande est cependant très variable, allant jusqu'à 446 en Nord-Pas-de-Calais.

De même, le nombre de lots attachés à chaque marché est très variable : 41 % des directions régionales de l'AFPA gèrent plus de 50 lots, 27 % entre 20 et 50 lots, et 32 % moins de 20 lots.

L'allotissement des marchés peut être établi selon des critères géographiques ou sectoriels, en recourant à des principes divers selon les régions : le territoire, la région, un secteur ou un sous-secteur d'activité, une action ou un ensemble d'action de formations, etc.

Une variété de situation dans les trois régions visitées

En Rhône-Alpes, la programmation « Parcours de qualification et de certifications professionnelles 2012-2014 » a donné lieu à appel d'offres, dans le cadre d'un groupement de commande avec Pôle emploi et l'AGEFIPH. Cette programmation vise à donner aux demandeurs d'emploi des qualifications, des compétences et des certifications nécessaires à l'accès ou au retour à l'emploi. 435 lots à bons de commandes ont été définis à partir d'une identification des besoins croisant les données territoriales et ceux des branches professionnelles. En janvier 2013, une « programmation compétences premières » a été parallèlement engagée pour la période 2013-2015. Elle repose sur 35 lots à bons de commandes, définis par zone géographique, en l'espèce pour chacune des 27 zones territoriales emploi formation (ZTEF).

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, des « parcours de formation accompagnés » ont été mis en place pour les personnes majeures sans emploi pour la période 2011-2014. La réalisation de ces parcours a donné lieu à un marché reconductible, mais sans bons de commande, constitué de 3 lots établis par filière professionnelle (industrie, BTP, tertiaire).

En Champagne-Ardenne, la programmation régionale d'actions de formation pour les demandeurs d'emploi réalisée sous forme de marchés publics vise des actions à recrutement local, préparatoires à un projet professionnel ou à l'insertion professionnelle, ou dans certains cas qualifiantes ou à finalité professionnelle. L'allotissement du marché repose sur les filières ciblées par bassin d'emploi pour chacune de ces actions.

Les mandatements avec octroi de droits spéciaux représentent 8 % du produit total des prestations réalisées par l'AFPA pour les régions.

Les mandatements avec octroi de droits spéciaux en Champagne-Ardenne et en Rhône-Alpes

En Champagne-Ardenne, l'essentiel des actions régionales de formations visant les demandeurs d'emploi s'effectue sous cette forme (46 M€ sur trois ans). Le mandatement prévoit la réalisation d'actions de formation qualifiante à recrutement régional, incluant obligatoirement des prestations d'hébergement, de restauration et d'accompagnement. Un premier mandatement a été effectué pour la période 2010-2013, dont l'AFPA était l'opérateur majoritaire et pour lequel la commande était structurée par filière professionnelle. Un second est prévu pour 2014-2016 dans lequel les filières sont détaillées en métiers.

En Rhône-Alpes, la région a décidé d'expérimenter un mandatement pour la période 2011-2015 dans le cadre du dispositif « projet formation emploi ». Ce dispositif, ciblant en priorité les jeunes et adultes non indemnisés, vise à fournir aux personnes sans emploi et sans qualification un parcours intégré de formation composé de trois segments (sas, pré certification et certification) ainsi que des services annexes (accompagnement pédagogique et social, et si nécessaire hébergement et restauration) sur huit secteurs d'activités stratégiques localisés dans un département donné³⁷. Le mandatement avec octroi de droits spéciaux est régi, pour les quatre années de l'expérimentation, par une convention-cadre de mandatement, déclinée annuellement en huit conventions de mandatement correspondant chacune à un secteur d'activité. L'AFPA est mandataire d'un groupement d'organismes de formation dans quatre secteurs sur huit et participe à un groupement sur deux autres secteurs.

b) La contractualisation avec Pôle emploi

Les appels d'offres de Pôle emploi concernant les actions de formation collectives relèvent d'un accord-cadre³⁸, qui permet de

³⁷ Santé et services aux personnes dans l'Ain, aménagement rural et paysager en Ardèche, métiers de l'agro-alimentaire dans la Drôme, électronique en Isère, écoconstruction et énergies renouvelables dans la Loire, maintenance industrielle et équipements standards dans le Rhône, bâtiment et travaux publics en Savoie, métiers du tourisme en Haute-Savoie.

³⁸ Sauf lorsque l'achat de formations par Pôle emploi s'inscrit dans le cadre d'un groupement avec d'autres financeurs, comme la programmation « Parcours de qualification et de certifications professionnelles » en région Rhône-Alpes.

sélectionner les prestataires potentiels en recourant à des marchés subséquents.

15 lots techniques ont été définis par domaine de formation professionnelle par Pôle emploi au niveau national, les directions régionales pouvant ensuite définir des sous-lots géographiques. Les modes de passation des marchés subséquents diffèrent en revanche selon les régions. En décembre 2011, l'inspection générale des affaires sociales constatait ainsi l'existence de marchés subséquents par session de formation, de mélanges de marché à bons de commande et sans bon de commande selon les besoins ou les types de formation, et enfin de marchés exclusivement à bons de commande³⁹.

2 - Une définition des besoins précise, mais difficile à coordonner

a) Des besoins qui résultent d'un croisement de critères multiples

Les cahiers des charges établis par les régions et par Pôle emploi fixent des commandes précises concernant les prestations attendues : formation certifiante ou non, secteurs d'activité ou métiers concernés, territoires dans lesquels les formations doivent être délivrées, nombre d'heures de formations programmées, méthode et suivi pédagogique, évaluation des formations, accompagnement des stagiaires, etc.

La répartition et la densité des formations par secteur ou métier et par territoire résultent d'une analyse complexe, qui intègre différents critères plus ou moins valorisés dans les commandes des financeurs.

Les intentions de recrutement sont recueillies directement auprès des branches professionnelles ou établies par les enquêtes de l'observatoire national des métiers ou l'enquête « besoins en main d'œuvre » réalisée annuellement par Pôle emploi ; en région Rhône-Alpes, ces intentions ont été analysées également au niveau de chaque département en s'appuyant sur les instances territoriales de gouvernance.

L'offre de formation disponible en région peut aussi influencer sur la formulation de la commande, une offre importante augmentant les possibilités d'obtenir des réponses satisfaisantes aux besoins exprimés. Ainsi, la région Champagne-Ardenne compte 1 008 organismes de

³⁹ Évaluation de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), décembre 2011.

formation agréés contre 10 085 en région Rhône-Alpes⁴⁰, ce qui permet à cette dernière de formuler des exigences fines.

L'appétence des demandeurs d'emploi pour les secteurs et métiers visés par les formations proposées, mesurée par le nombre d'entrées en formation lors de stages précédents, est enfin un élément qui intervient dans la définition des besoins, de même que les choix politiques liés à la volonté de cibler un territoire ou un secteur professionnel, comme en Champagne-Ardenne où le cahier technique relatif à la période de mandatement 2014-2016 vise le « verdissement » des métiers traditionnels du bâtiment.

b) Une articulation non systématique des commandes des régions et de Pôle emploi

Les trois territoires retenus illustrent la diversité des relations entre les régions et Pôle emploi pour articuler la définition de leurs besoins et de leurs commandes.

En Rhône-Alpes, la commande publique relative à la formation des demandeurs d'emploi est commune à la région, à Pôle emploi et à l'AGEFIPH. De fait, les besoins ont été définis de manière concertée entre les trois partenaires.

En Champagne-Ardenne, la région et Pôle emploi procèdent à des commandes distinctes mais se coordonnent pour partager leurs financements entre des cibles différentes. Ainsi, la région finance des actions pré-qualifiantes et qualifiantes et Pôle emploi des formations de remise à niveau et d'ajustement.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région et Pôle emploi définissent leurs besoins isolément, ce qui peut conduire à des chevauchements pour le financement des formations certifiantes, même s'ils sont toutefois limités puisque Pôle emploi prend par ailleurs en charge des formations de préparation à la qualification ou d'adaptation non demandées par la région.

Un renforcement de l'articulation entre ces acteurs est nécessaire. Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires prévoit à cet effet, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs, de confier à la région un rôle de

⁴⁰ Source : Portail officiel de la liste publique des organismes de formation.

coordination de « l'achat public de formations pour son compte et pour le compte de Pôle emploi ».

La complexité qui résulte de la multiplicité des formes juridiques des commandes au niveau régional et des besoins exprimés crée des difficultés à l'AFPA pour répondre de manière satisfaisante à la demande.

C - Une réponse insuffisamment réactive et adaptée de l'AFPA aux demandes régionales

1 - Des contraintes administratives et juridiques

Sur le plan juridique, les premières années de mise en concurrence semblent avoir été marquées par des difficultés de compréhension et d'appropriation des nouvelles modalités de la commande publique. Les directions régionales de l'AFPA ne se sont en effet pas systématiquement dotées de personnels spécialisés en marchés publics ou mandatements avec octroi de droits spéciaux, maîtrisant les règles du code des marchés publics ou du droit communautaire. En Rhône-Alpes et en Champagne-Ardenne par exemple, la constitution de cellules dédiées au traitement des commandes publiques n'avait pas été anticipée.

Aujourd'hui encore, les services de l'AFPA, tant nationaux que régionaux, ne sont pas totalement rigoureux dans l'utilisation des termes juridiques. Ainsi, les documents institutionnels de l'AFPA, en particulier ses comptes, présentent les services d'intérêt économique général comme des contrats conclus avec les régions, par distinction avec les appels d'offres, au lieu de faire référence aux procédures de mandatement avec octroi de droits spéciaux. Une formation et une spécialisation des équipes sur le maniement de ces concepts et leurs conséquences opérationnelles seraient nécessaires.

La plate-forme nationale des appels d'offres au sein de la direction des services publics, récemment mise en place, apporte désormais un appui technique aux directions régionales en leur proposant par exemple des matrices de suivi des appels d'offres ou des prestations de coaching individualisées. L'efficacité de la plate-forme dépendra de sa capacité à fournir aux directions régionales l'appui nécessaire pour renforcer leur adaptation à la diversité des politiques et des procédures régionales.

Dotée d'un fonctionnement centralisé, l'AFPA a en effet rencontré des difficultés pour intégrer les spécificités des commandes publiques régionales. Certaines de ses réponses aux appels d'offres et aux appels à

manifestation d'intérêt reprennent ainsi des éléments de langage définis au niveau national sans tenir compte des besoins exprimés dans le cahier des charges.

Enfin, la suppression des responsables de centres locaux et la création de directions interrégionales précédemment évoquée, au moment où les régions devenaient les principaux interlocuteurs de l'AFPA, n'ont pas permis à l'association de se positionner sur le marché et de construire un dialogue utile à la compréhension des commandes publiques des régions et des acteurs locaux de la formation professionnelle.

Le plan de refondation a introduit depuis 2012 des évolutions positives : le rétablissement des directeurs de centres devrait permettre une meilleure appropriation des attentes des commanditaires publics, grâce à des échanges renforcés sur le terrain, ainsi qu'une formulation plus précise et adaptée des réponses apportées par l'AFPA. Parallèlement, l'appui technique du niveau national aux directions régionales s'accompagne d'un renforcement de la présence des ingénieurs de formation en région, assurant à la fois une déclinaison des meilleures pratiques et une densification de l'expertise locale.

Ces changements d'organisation commencent à porter leurs fruits puisque selon l'AFPA, le volume de ses lots antérieurs a été « dépassé en 2013 dans chacune des régions soumises à renouvellement (Bourgogne, Alsace, Limousin, Pays de Loire) ».

2 - Des difficultés pour adapter l'offre de formation

Pour répondre aux besoins très précis identifiés par les commanditaires publics, l'AFPA doit adapter son offre de formation qui ne correspond pas systématiquement à la demande exprimée.

L'exemple le plus emblématique de cette situation est celui de la région Rhône-Alpes. En effet le cahier des charges établi conjointement par la région, Pôle emploi et l'AGEFIPH, définit des besoins de formations régionaux et départementaux mais aussi par zones territoriales, dont la répartition ne recouvre pas forcément celle des centres de formation de l'AFPA. De fait, l'AFPA ne disposait pas, au moment de l'appel d'offres, des moyens humains ou matériels nécessaires pour conduire des actions sur l'ensemble des territoires régionalement définis⁴¹. Le poids de son organisation ne lui a pas permis de s'adapter à

⁴¹ Selon le conseil régional, ce sont « environ 1/3 des marchés aujourd'hui détenus par l'AFPA sur le programme Parcours de qualification et de certifications professionnelles (PQCP) (qui) posent problème ».

la demande des commanditaires et d'adapter son maillage territorial. La direction régionale a créé 20 antennes de formation, en louant spécifiquement des locaux dans lesquels les équipes pédagogiques des centres de formation se déplacent. Par exemple, une antenne a été mise en place à Bourgoin-Jallieu pour des formations « assistance de vie » et à Villefranche-sur-Saône pour des formations « services à la personne ».

De même, alors que l'AFPA délivre des formations permettant d'obtenir un titre agréé par le ministère de l'emploi⁴², le cahier des charges impose pour certaines formations la délivrance de diplômes reconnus par le ministère de l'éducation nationale, comme un certificat d'aptitude professionnelle à l'issue d'une formation « petite enfance ». Ce type de spécification, nouveau pour l'AFPA, ne lui a pas permis de se positionner sur les lots concernés.

3 - Une compétitivité limitée

a) La remise en cause du rôle central de l'AFPA sur le marché de la formation des demandeurs d'emploi

Les défaillances dans les réponses de l'AFPA ont pu conduire à l'écartier de certaines commandes au profit de concurrents plus compétitifs.

Dans ce contexte, la part de l'AFPA sur le marché de la formation des demandeurs d'emploi a diminué de 24,8 % entre 2007 et 2011, cette baisse étant continue et restant importante, même si elle est plus faible pour les marchés financés par les régions (- 17,6 % sur la période) que par les autres financeurs et qu'elle résulte majoritairement de la baisse des subventions de l'État.

⁴² Il existe 300 titres professionnels couvrant l'ensemble des secteurs d'activité et correspondant à des qualifications de niveaux V à III.

Tableau n° 13 : évolution de la part de marché de l'AFPA pour la formation des demandeurs d'emploi (en M€ et en%)

Dépenses pédagogique affectées aux demandeurs d'emploi	2007			2008			2009			2010			2011		
	Total	AFPA	%	Total	AFPA	%	Total	AFPA	%	Total	AFPA	%	Total	AFPA	%
État (1)	236,74	143,83	60,75	342,06	118,09	34,5	323,09	80,76	25,0	241,56	74,96	31,0	288,55	69,52	24,1
Régions	1 117,31	370,50	33,16	1 080,15	376,04	34,8	1 320,17	408,65	31,0	1348,59	412,42	30,6	1 385,09	377,65	27,3
Pôle emploi (2)	247,10	21,87	8,85	271,16	24,35	9,0	470,46	25,70	5,5	361,76	46,50	12,9	265,19	36,11	13,6
AGEFIPH (3)	51,89	8,17	15,75	66,87	9,52	14,2	111,45	12,30	11,0	84,50	9,00	10,7	51,22	11,9	23,2
Ménages (4)	205,50	0,00	0,00	227,89	0,00	0,00	224,03	0,00	0,0	246,84	0,00	0,0	262,32	0,00	0,0
Total	1 858,53	544,37	29,29	1 988,13	528,00	26,6	2 449,19	527,41	21,5	2 283,24	542,88	23,8	2 252,37	495,18	22,0

Source : DARES-AFPA

(1) Ensemble des dépenses pédagogiques de formation continue des demandeurs d'emploi stricto sensu (hors aide au réseau d'accueil, d'information et d'orientation). Les subventions aux établissements publics d'insertion de la défense, contrat d'accompagnement formation, écoles de la deuxième chance, subvention à divers organismes de formation sont exclues.

(2) Hors aides à l'employeur (contrat de professionnalisation, etc.), aide aux frais associés à la formation.

(3) Sont exclues : primes à l'employeur à la signature d'un contrat de professionnalisation, aides à l'insertion : subvention à Cap emploi ou autres réseaux, financement du tutorat en entreprise.

(4) Il s'agit des achats de formation des particuliers qui s'adressent directement aux organismes de formation pour se former. Par convention et faute d'informations plus précises, on affecte 30 % de cette dépense aux salariés et 70 % aux demandeurs d'emploi.

En 2011, l'AFPA représentait, d'après les études de la DARES, 22 % des parts de ce marché.

Cette évaluation chiffrée n'est pas réalisée par l'association elle-même, même si la direction du marketing de l'AFPA conduit des études de marché. Ce défaut d'analyse minutieuse du positionnement de l'AFPA sur le marché de la formation des demandeurs d'emploi, pourtant au cœur de son action, témoigne du retard pris pour développer une stratégie de développement dans un contexte concurrentiel.

De fait, si l'AFPA s'est effectivement mobilisée pour répondre aux appels d'offres lancés dans le cadre du plan initié par l'État pour former 100 000 demandeurs d'emploi en 2013 et 2014, son chiffre d'affaires prévisionnel lié à cet effort exceptionnel ne représenterait que 10,4 % de l'ensemble des financements prévus en 2013 : 20 M€⁴³ sur 191,9 M€⁴⁴.

Les principaux concurrents de l'AFPA sont les groupements d'établissements de l'éducation nationale pour la formation des adultes (GRETA). Au niveau national et tous publics confondus, les dépenses de formation des pouvoirs publics en faveur de publics autres que leurs propres agents bénéficient à niveau quasi identique aux GRETA (17 % de la dépense) et à l'AFPA (16 % de la dépense)⁴⁵.

Les GRETA disposent en effet de certains avantages concurrentiels. Ils disposent d'un réseau étendu d'implantations, s'appuyant notamment sur les lycées : 210 GRETA sont présents sur le territoire (au moins un par département) et il existe plus de 6 500 lieux où peuvent se dérouler les prestations. Leurs conseillers en formation continue disposent par ailleurs d'une expertise du marché local⁴⁶, les procédures de mise en concurrence ayant été intégrées dès le milieu des années 2000⁴⁷. L'AFPA considère que les coûts des GRETA sont réduits

⁴³ Source AFPA.

⁴⁴ Source : DGEFP, montant prévisionnel des financements pour 2013.

⁴⁵ Cf. jaune budgétaire sur la formation professionnelle joint au projet de loi de finances 2013.

⁴⁶ Le rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale relatif à la situation des GRETA le soulignait déjà en juin 2006 : « Ils ont su développer des pratiques pédagogiques innovantes, notamment dans l'individualisation des parcours de formation, et apporter des réponses à des demandes fortement « localisées » pour des groupes de petite taille, fournissant ainsi des solutions adaptées à différents publics ».

⁴⁷ Selon le rapport de l'IGEN de juin 2006, « la généralisation de ces procédures a, dans un premier temps, modifié les relations habituelles des GRETA avec leurs financeurs. Certains marchés ont été momentanément perdus pour non-respect de ces procédures. Compte tenu des compétences disponibles au sein des GRETA, ces nouvelles modalités sont en voie d'être maîtrisées ».

par leur adossement ou leur prise en charge par les structures du ministère de l'éducation nationale.

Pour autant, l'offre de formation des GRETA est de plus en plus fréquemment complémentaire de celle de l'AFPA. De fait, lorsque l'AFPA noue des partenariats avec les GRETA, l'offre conjointe des deux partenaires est retenue par les commanditaires. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'AFPA et les GRETA se sont ainsi associés pour répondre en 2009 à l'appel d'offres lancé par Pôle emploi. Ce partenariat leur a permis de couvrir l'ensemble des lots du marché.

Ces pratiques devraient se développer afin de garantir une meilleure capacité de réponse aux commandes publiques, en termes de territoires et de domaines de formation proposés. Ces groupements sont d'ailleurs facilités dans le cadre des mandatements avec octroi de droits spéciaux, puisque le juge communautaire reconnaît la possibilité de confier un mandat collectif « à un ensemble d'opérateurs actifs sur un même marché⁴⁸ ».

b) L'absence de définition systématique d'une stratégie de positionnement

Compte tenu des coûts de structure de l'association, les prix de l'AFPA ne sont pas toujours compétitifs, en particulier lorsque les formations ne requièrent pas de plateaux techniques sophistiqués.

En conséquence, l'opportunité pour l'AFPA de se positionner sur l'ensemble des domaines de métiers pose question. Une concentration de son offre sur les secteurs de formation pour lesquels son savoir-faire et la qualité de ses prestations sont reconnus et pour lesquels ses prix ne sont alors pas un obstacle pourrait le cas échéant être étudiée.

Ces choix devraient pour cela s'appuyer sur des stratégies régionales et des études de marché, qui ne sont actuellement ni systématiquement réalisées ni formalisées et prennent des formes hétérogènes quand elles existent.

Par exemple, la direction régionale en Provence-Alpes-Côte d'Azur a réalisé en 2012 un « plan marketing » analysant la structure de l'emploi au niveau régional, les financements potentiels, ainsi que les secteurs dans lesquels des besoins de formation pourraient apparaître et sur lesquels l'AFPA pourrait opportunément se positionner.

⁴⁸ CJCE, 12 février 2008, *British United Provident Association Ltd (BUPA) e.a. c/ Commission des communautés européennes*.

En Champagne-Ardenne, l'étude se traduit par l'établissement d'une grille tarifaire fixant les propositions minimales de prix que l'AFPA peut négocier avec les financeurs. Enfin, aucune production n'a pu être transmise à la Cour pour la direction régionale en Rhône-Alpes.

Les procédures de l'AFPA prévoient pourtant que des études d'opportunité soient effectuées afin de justifier la décision prise par le directeur régional de répondre ou non à un appel d'offres. La plate-forme nationale d'appels d'offres en cours de développement apporte à cet effet son appui technique et son expertise au réseau de l'AFPA.

La production de notes d'opportunités et de stratégies de positionnement au niveau régional reste encore à systématiser. L'appui et l'expertise apportés par le niveau national doivent pour cela être mieux structurés afin de répondre précisément aux besoins des directeurs régionaux.

II - Des obstacles à l'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation

La procédure générale d'orientation des demandeurs d'emploi vers une formation est la suivante :

- la prescription par le service public de l'emploi (Pôle emploi, mission locale, permanences d'accueil, d'information et d'orientation ou Cap emploi) intervient dans un premier temps, sauf dans les régions ayant choisi de ne pas la rendre obligatoire⁴⁹ : le demandeur d'emploi est orienté vers une action de formation réalisée par l'AFPA en fonction de son profil et de son projet professionnel ;
- ensuite, les directions régionales de l'AFPA organisent des réunions d'information collective ou des entretiens individuels avec les demandeurs d'emploi orientés par le prescripteur afin de garantir l'adéquation de la formation avec le profil et le projet du demandeur ;
- l'inscription et l'entrée en formation ont enfin lieu dans les centres de l'AFPA.

⁴⁹ Alsace, Corse, Île-de-France, Lorraine, Pays-de-Loire.

A - La prescription des formations par Pôle emploi

Ainsi que le soulignait la Cour dans son rapport public thématique intitulé « *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques* », l'organisation et les modalités de prescription revêtent un « caractère stratégique (...) si l'on veut que celle-ci soit vraiment utile à la réinsertion des demandeurs d'emploi. Il faut une connaissance actualisée du marché du travail et de la demande de qualification pour déterminer quels chômeurs ont véritablement besoin d'une formation complémentaire ou supplémentaire. Il faut aussi une organisation modulaire des formations pour éviter que le bénéfice de celles-ci ne fasse manquer des opportunités de reclassement ».

Les formations pour les demandeurs d'emploi délivrées par l'AFPA sont majoritairement prescrites par Pôle emploi. En Champagne-Ardenne par exemple, Pôle emploi prescrit 70 % des formations financées par le Conseil régional.

1 - Des conventions avec Pôle emploi de portée inégale

L'AFPA et Pôle emploi ont conclu des conventions, nationales et locales, afin de fluidifier l'échange d'informations et d'optimiser les modalités de prescription.

a) Les conventions nationales

La convention signée en 2010

Afin de mettre en œuvre l'article 53 de la loi du 24 novembre 2009 sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie, prévoyant, au 1er avril 2010, le transfert à Pôle emploi des salariés de l'AFPA chargés de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi, une première convention a été signée entre les deux organismes le 30 mars 2010.

Cette convention prévoit des engagements réciproques : pour l'AFPA, faciliter l'information sur l'offre de formation et la rapidité de l'entrée en formation (notamment grâce à un extranet permettant d'afficher les offres de formation financées et les formations courtes de perfectionnement, les possibilités d'hébergement et de restauration et de pré-réserver des places en formation) ; pour Pôle emploi, informer les demandeurs d'emploi, utiliser l'extranet et fournir les informations

nécessaires sur les caractéristiques démographiques et professionnelles du demandeur d'emploi.

Elle prévoit également le suivi d'indicateurs mensuels au niveau national et régional :

- le nombre de demandeurs d'emploi orientés en formation vers l'AFPA en distinguant les personnes ayant bénéficié d'une réservation de celles n'ayant eu qu'une pré réservation ;
- le nombre de demandeurs d'emploi effectivement entrés en formation à l'AFPA et les délais d'entrée.

Enfin, la convention définit des outils de suivi des parcours que l'AFPA s'engage à fournir à Pôle emploi : fiche individuelle, état mensuel de présence, résultats d'enquête de satisfaction, etc.

La convention signée en 2012

La nouvelle convention signée le 13 mai 2012 dresse un bilan mitigé de la convention précédente : « même si elle facilite les relations, la déclinaison opérationnelle de la convention du 30 mars 2010 n'a pas toujours permis la mise en place d'un cadre de travail structuré et pérenne entre l'AFPA et Pôle emploi en régions ».

Une enquête réalisée en 2012 auprès des directions régionales de l'AFPA et de Pôle emploi met ainsi en évidence les difficultés rencontrées par les directions régionales de Pôle emploi dans l'utilisation de l'extranet, l'absence de retours sur les candidatures, le défaut de coordination des calendriers de programmation des formations et le manque de clarté dans le positionnement de l'AFPA entre organisme de formation et partenaire, « ce qui peut crispier les relations avec le financeur conseil régional ». Du côté des directions régionales de l'AFPA, on note les difficultés à réaliser l'intégralité des conventions régionales par manque de prescriptions de formations par Pôle emploi et du fait de l'irrégularité des contacts, ainsi que la nécessité d'assurer l'identification des candidats et d'intégrer une déclinaison opérationnelle dans les conventions régionales.

L'objectif de la nouvelle convention est en conséquence d'assurer l'entrée en formation des demandeurs d'emploi avec plus de fluidité et de réactivité en fixant les responsabilités de chaque acteur ainsi qu'un dispositif précis de pilotage aux différents niveaux d'intervention. Un socle d'indicateurs commun est aussi défini, à décliner de manière opérationnelle aux niveaux régional et territorial.

Les indicateurs définis entre l'AFPA et Pôle emploi

Thèmes	Indicateurs
Suivi de la prescription	Nombre de prescriptions par offres
	Nombre de prescriptions hors région
	Répartition des prescriptions par secteur et par type d'offres
Suivi des réservations	Nombre de réservations effectives
	Nombre de candidats en « liste d'attente »
	Taux de refus avant entrée / de désistement
	Répartition des motifs de désistement
Suivi des entrées en formation	Nombre d'entrées en formation
	Taux d'abandon
	Répartition des motifs d'abandon
Suivi des parcours	Taux de réussite des parcours
	Taux de placement à 6 mois

Source : convention 2012 AFPA/Pôle emploi

b) La déclinaison locale de la convention et les résultats obtenus

La formalisation de la relation entre l'AFPA et Pôle emploi au niveau local varie selon les régions.

En Champagne-Ardenne

La convention signée le 29 mars 2011 entre les directeurs régionaux est calquée sur la convention nationale. Les spécificités locales sont essentiellement intégrées dans la définition des modalités de pilotage, puisque la convention prévoit d'« envisager » une rencontre trimestrielle au niveau régional pour assurer la régulation des entrées en formation et le suivi des indicateurs ainsi que des rencontres mensuelles au niveau départemental. De même, la deuxième convention conclue le 16 juillet 2012 est la copie de la convention nationale.

L'objectif de « déclinaison opérationnelle » de la convention nationale ne s'est donc pas concrétisé dans le texte conclu localement. Les directions régionales de l'AFPA et de Pôle emploi ont souligné la nécessité de ne pas figer le dispositif. De fait, le partenariat s'organise cependant : des points d'avancement sont régulièrement programmés et le pilotage est suivi ; des aménagements ont aussi par exemple été apportés pour améliorer le taux de participation des demandeurs d'emploi aux journées de présentation par l'AFPA des formations proposées.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur

Comme en Champagne-Ardenne, la convention régionale signée le 27 juin 2012 est calquée sur la convention nationale, sans déclinaison spécifique.

La convention a cependant été déclinée de manière plus opérationnelle dans deux départements : le Vaucluse et les Alpes-de-Haute Provence. Par exemple, la convention conclue entre les deux directions territoriales des Alpes-de-Haute Provence prévoit d'approfondir la validation du projet professionnel en amont de l'entrée en formation grâce à des ateliers « projet » co-animés par l'AFPA et Pôle emploi, à la participation à des journées de sensibilisation et de découverte du métier et à la mise en place de « préparatoires » à la formation permettant au demandeur d'emploi de « travailler son projet, d'envisager les débouchés, de faire des enquêtes métiers et de renforcer ses connaissances en français, mathématiques ».

En Rhône-Alpes

La convention signée le 18 juillet 2012 décline précisément les objectifs fixés par la convention nationale. Au-delà des indicateurs nationaux, elle complète le suivi par six axes de coopération propre à la région : développer la qualification des demandeurs d'emploi par l'optimisation des entrées dans les dispositifs de formation AFPA ; renforcer le partenariat opérationnel autour des contrats en alternance ; sécuriser la sortie des parcours jusqu'au reclassement ; promouvoir l'accès à la qualification pour sécuriser les parcours professionnels des demandeurs d'emploi ; mobiliser les dispositifs associant développement de compétence et contrat de travail pour satisfaire les offres d'emploi non pourvues ; mettre en place des actions de coopération sur les territoires.

Le suivi et les résultats des conventions

Les conventions ont favorisé la connaissance mutuelle entre les équipes qui sont chargées de la prescription et celles qui sont chargées de la formation à l'AFPA et l'échange d'informations sur les places disponibles en formation via des rencontres plus fréquentes.

De ce fait, l'AFPA fait état d'une amélioration de la fluidité de la prescription, permettant de remplir dans des proportions satisfaisantes les formations programmées. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur par

exemple, 96 % des places en formation achetées par Pôle emploi sont occupées, et 92 % pour le Conseil régional.

Cependant, les indicateurs prévus par la convention nationale, qui permettraient de vérifier que la prescription est réalisée de manière efficace et d'orienter en conséquence l'action des conseillers, ne sont pas suivis à ce jour. Seules les données relatives au suivi des réservations, au taux de refus avant l'entrée en formation et la répartition des motifs de désistement sont disponibles. Cette absence de suivi et de pilotage partagé entre les directions générales de l'AFPA et de Pôle emploi explique l'implication variable des directions régionales dans la déclinaison de la convention nationale. Faute de ligne directrice, les acteurs locaux organisent directement leurs relations en fonction de leurs besoins spécifiques, comme en Rhône-Alpes où les directeurs suivent leurs propres indicateurs sur les axes qu'ils ont eux-mêmes définis.

Les indicateurs définis par la convention nationale sont un outil essentiel d'évaluation de la qualité des relations entre l'AFPA et Pôle emploi et la collecte de ces données et leur exploitation par les directions générales apparaissent indispensables. Un travail au niveau national est en cours afin de consolider et fiabiliser ces données. Il conviendrait de l'achever dans les plus brefs délais et à partir des résultats obtenus, d'inviter les directions régionales de l'AFPA et de Pôle emploi à définir en conséquence de nouveaux plans d'actions.

2 - L'absence d'information consolidée sur les formations disponibles

Pour orienter les demandeurs d'emploi vers des formations adaptées, les prescripteurs doivent disposer d'une information fiable et complète sur l'offre disponible de l'AFPA et sur les formations financées par l'ensemble des commanditaires publics.

Réciproquement, l'AFPA doit connaître les prescriptions réalisées et les places en formation réservées. Or les systèmes d'information utilisés par les prescripteurs sont multiples et non interconnectés :

- l'AFPA gère ses formations au niveau national dans le système d'information « Cerise ». Celui-ci est utilisé par les prescripteurs dans 15 régions ;
- Pôle emploi dispose de son propre système « Aude » qui n'est pas connecté avec Cerise à ce jour ;
- cinq régions utilisent un système d'information spécifique pour la prescription : par exemple, « Résaform » en Champagne-

Ardenne et « Prosper » en Rhône-Alpes. Ces systèmes ne sont connectés ni avec Aude ni avec Cerise⁵⁰.

À titre d'exemple, lorsqu'un conseiller de Pôle emploi prescrit une formation financée par le conseil régional de Rhône-Alpes, il devrait réaliser une triple saisie : dans Aude, dans Cerise et dans Prosper, afin de permettre à chaque acteur de disposer d'une information à jour. Dans les faits, pour des raisons pratiques et compte tenu des délais de traitement, seule la saisie dans Prosper est réalisée.

En conséquence, les éléments concernant la disponibilité des formations dans Cerise et dans Aude ne sont plus à jour et les conseillers de Pôle emploi et les agents de l'AFPA installés dans d'autres régions n'ont pas d'accès direct aux informations contenues dans Prosper concernant l'offre de formation en Rhône-Alpes.

Ces faiblesses des systèmes d'information rejoignent la problématique plus générale de l'absence de vision d'ensemble de l'offre de formation disponible pour les prescripteurs, quels que soient les financeurs et les organismes de formation⁵¹.

L'absence de choix d'un gestionnaire unique et donc d'un système unique d'information opérationnel nuit à l'efficacité et à la qualité de l'orientation des demandeurs d'emploi en formation.

La mise en œuvre du futur système national d'information sur l'offre de formation (DOKELIO) devrait permettre à l'avenir de lever ces difficultés et de renforcer l'efficacité et la qualité de l'orientation des demandeurs d'emploi en formation.

⁵⁰ Selon la région Rhône-Alpes, « une étude est en cours pour alimenter Prosper à partir des données renseignées sur Aude ».

⁵¹ Le rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx remis au Président de la République en janvier 2010 sur la formation des demandeurs d'emploi souligne ainsi les « limites importantes » des systèmes : « des périmètres de collecte disparates, une absence de vision globale, des informations redondantes et parcellaires, des difficultés d'interopérabilité. Cette situation rend le système peu efficace, engendre des coûts de développement et de maintenance élevés. Le système n'est pas orienté vers les clients, qu'ils s'agissent des bénéficiaires potentiels de formation, des prescripteurs ou encore des organismes de formation qui doivent renseigner des dispositifs multiples ».

B - La difficile adéquation des stagiaires et des stages

L'orientation des demandeurs d'emploi en formation est aussi rendue difficile par l'importance des freins à la mobilité.

1 - Une mobilité géographique faible

En 2012, seulement 11,1 % de l'ensemble des stagiaires de l'AFPA ont effectué leur formation en dehors de leur région d'origine. Cette mobilité est pourtant parfois nécessaire, certaines formations n'étant proposées que dans un nombre limité de régions car elles nécessitent une forte spécialisation des formateurs ou des plateaux techniques sophistiqués. C'est ainsi le cas pour les métiers du cuir, de l'ameublement et du pressing, pour lesquels 60,4 % des stagiaires viennent de régions extérieures à celles dans lesquelles ils ont été formés, de même que pour la conduite d'engins de chantier (51,5 % des stagiaires formés en dehors de leur région de résidence). *A contrario*, pour les formations au secrétariat ou aux métiers du béton, le taux de mobilité des stagiaires est inférieur à 5 %.

Les régions Limousin et Pays-de-Loire sont celles dans lesquelles les stagiaires sont les plus mobiles, puisque respectivement 31 % et 20 % d'entre eux ont été formés dans d'autres régions. Pour les trois régions étudiées, la mobilité des stagiaires est particulièrement faible en Rhône-Alpes et en Champagne-Ardenne (4 % et 3 %) et légèrement plus élevée qu'au niveau national en Provence-Alpes-Côte d'Azur (9 %).

À l'inverse, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur accueille davantage de stagiaires originaires d'autres régions (10 %) que les régions Rhône-Alpes et Champagne-Ardenne (7 % et 6 %).

Selon l'AFPA, la mobilité des stagiaires a connu une baisse importante depuis 2009. Lors de son audition par la commission des affaires sociales du Sénat le 10 octobre 2012, le président de l'AFPA a ainsi indiqué que « le nombre de stagiaires qui se forment dans une région différente de celle où ils résident a baissé de 40 % ». Cette tendance s'observe également pour les stagiaires demandeurs d'emploi, la proportion de ceux qui ont suivi une formation en dehors de leur région d'origine est en baisse constante depuis 2009.

Tableau n° 14 : évolution du taux demandeurs d'emploi formés en dehors de leur région d'origine

	2009	2010	2011	2012
% de demandeurs d'emploi formés en dehors de leur région d'origine	13,0 %	12,3 %	11,7 %	11,1 %
Évolution annuelle		-5,3 %	-5,3 %	-5,1 %

Source : Cour des comptes d'après données AFPA

2 - Les freins à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi et à l'ouverture des stages régionaux

La faible mobilité géographique des stagiaires demandeurs d'emploi en formation s'explique principalement par deux facteurs exogènes à l'AFPA : la régionalisation des financements et les contraintes financières qui s'imposent aux stagiaires.

À l'initiative de l'Association des régions de France, un accord-cadre a été conclu entre les régions le 19 janvier 2011 afin de garantir la réciprocité entre les régions pour l'accueil des stagiaires.

Malgré cet effort, les pratiques régionales apparaissent pour le moins inégales. Selon le guide des critères régionaux d'éligibilité d'accès aux formations de l'AFPA mis à jour en avril 2013, neuf régions sur 22 posent des restrictions pour l'accès de candidats venant d'autres régions aux formations qu'elles financent : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Champagne-Ardenne, Corse, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Picardie, Rhône-Alpes. On observe une corrélation directe entre les conditions d'ouverture posées par les régions et le nombre de stagiaires venant d'autres régions qui sont accueillis en formation.

Ces restrictions peuvent recouvrir différentes formes. La plupart des régions n'ouvrent les formations aux stagiaires d'autres régions que si les formations ne sont pas remplies : on mesure l'importance de l'effet d'une telle disposition. Des critères matériels sont aussi dans certains cas requis : par exemple, disposer d'un hébergement ou d'un véhicule. Enfin, en Rhône-Alpes, les formations doivent obligatoirement être prescrites par des conseillers Rhône-alpins.

Ainsi qu'il l'a été précisé ci-dessus, le développement de systèmes informatiques de gestion des inscriptions spécifiques à chaque région restreint aussi de fait les possibilités pour un stagiaire de se former dans

une autre région que la sienne, faute d'une information complète des prescripteurs sur les formations disponibles.

Enfin, la faible rémunération des stagiaires peut aussi représenter un frein à la mobilité géographique dans la mesure où l'éloignement géographique engendre des frais supplémentaires, notamment de transports. Des indemnités peuvent être versées à cet effet par les régions, mais elles ne sont pas systématiques.

Dans ce contexte, la mise à disposition par l'AFPA de centres d'hébergement et de restauration représente un atout majeur pour favoriser la mobilité géographique des demandeurs d'emploi, souvent nécessaire à la reprise d'une activité. Les régions intègrent d'ailleurs dans la plupart des cas ces prestations dans leurs commandes.

III - Des formations relativement performantes mais aussi critiquées

A - L'entrée en formation des stagiaires

La prescription d'une formation pour un demandeur d'emploi ne garantit pas l'accès à un stage.

En Champagne-Ardenne, la direction régionale de l'AFPA indique qu'un tiers des candidats ayant bénéficié d'une prescription dans le cadre du mandatement avec octroi de droits spéciaux, entrent effectivement en formation, tout comme en Rhône-Alpes. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, un demandeur d'emploi sur deux orienté par un prescripteur intègre un stage.

En effet, à l'issue de la prescription, l'AFPA informe le demandeur d'emploi, dans un cadre collectif ou individuel selon les cas, sur le contenu de la formation qui lui est proposée et sur les métiers envisagés. Ensuite, l'AFPA vérifie que le futur stagiaire a été correctement orienté et remplit les pré-requis nécessaires pour suivre la formation lors d'entretiens de « positionnement », alors même que ces vérifications doivent théoriquement être réalisées au stade de la prescription.

Il est dans les faits dans l'intérêt de l'AFPA de procéder à une évaluation des candidats, afin de sécuriser leurs parcours et de prévenir les abandons et les échecs, sur lesquels les financeurs lui demandent de rendre des comptes.

De plus, le calendrier des formations ne coïncide pas systématiquement avec le moment où la personne souhaitant entrer en formation est disponible. Les délais qui séparent la date de la prescription et celle du début de la formation peuvent donc conduire les demandeurs d'emploi aspirant à suivre une formation à abandonner ce projet.

Afin de limiter ce risque, certaines régions fixent des obligations précises : par exemple, en Champagne-Ardenne, le cahier technique relatif au mandatement à octroi spéciaux pour la période 2014-2016 prévoit qu' « un délai optimal, entre l'entretien de positionnement et l'entrée en formation, est annoncé au prescripteur. Les délais peuvent varier selon le nombre de sessions de formation par an. L'objectif de 4 mois maximum est recherché ». La réduction de ces délais nécessite aussi une coordination forte entre les directions régionales de l'AFPA et les prescripteurs. L'AFPA a ainsi mis en place une lettre d'information électronique « info places », à laquelle les prescripteurs peuvent s'abonner sur le site Internet afin d'être informés chaque mois du détail des formations disponibles au niveau régional. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, cette information est même diffusée tous les 15 jours pour gérer au mieux les places rendues disponibles notamment à la suite de désistements.

Ces actions garantissent un « taux de remplissage » final des stages relativement élevé : il s'élève en Rhône-Alpes à 85 % en moyenne, et il atteint en Provence-Alpes-Côte d'Azur 96 % pour les formations financées par Pôle Emploi et 92 % pour celles financées par la région. Il convient de souligner que le taux de remplissage joue un rôle déterminant dans l'équilibre financier du stage.

B - Les formations suivies et l'accompagnement des demandeurs d'emploi

1 - Les caractéristiques des formations suivies et le profil des stagiaires

Les secteurs de formation prioritaires et le profil des stagiaires sont définis par les commandes des financeurs. De fait, au cours de ces trois dernières années, l'activité de l'AFPA en direction des demandeurs d'emploi a évolué.

Les formations dans le secteur tertiaire sont le plus suivies par les demandeurs d'emploi. La part des formations dans le secteur de l'industrie s'est réduite, au profit du secteur du bâtiment :

Tableau n° 15 : répartition par secteur des demandeurs d'emploi formés par l'AFPA depuis 2010

	2010				2011				2012			
	National	Champagne -Ardenne	PACA	Rhône- Alpes	National	Champagne -Ardenne	PACA	Rhône- Alpes	National	Champagne -Ardenne	PACA	Rhône -Alpes
Tertiaire	38 %	34 %	53 %	40 %	37 %	31 %	51 %	36 %	37 %	24 %	49 %	42 %
Bâtiment	24 %	20 %	22 %	21 %	25 %	19 %	26 %	26 %	25 %	21 %	24 %	22 %
Préqualification	21 %	18 %	12 %	20 %	21 %	23 %	10 %	20 %	20 %	26 %	13 %	18 %
Industrie	11 %	8 %	8 %	14 %	10 %	8 %	7 %	12 %	9 %	9 %	9 %	13 %
Transport Logistique	7 %	21 %	4 %	4 %	7 %	19 %	4 %	5 %	6 %	20 %	3 %	4 %
Agriculture	1 %	0 %	2 %	1 %	1 %	0 %	3 %	1 %	1 %	0 %	2 %	2 %

Source : Cour des comptes d'après données AFPA

Comme le montrent les résultats figurant au tableau précédent, les disparités entre régions sont fortes, du fait des priorités établies par les financeurs locaux. Ainsi, en 2012, près de la moitié des demandeurs d'emploi suivent des formations dans le secteur tertiaire en Provence-Alpes-Côte d'Azur contre moins d'un quart en Champagne-Ardenne. En revanche, dans cette dernière région, les formations dans le domaine des transports et de la logistique sont fortement mobilisées par rapport aux autres régions.

Concernant le profil des demandeurs d'emploi, quatre sur cinq sont au chômage depuis moins d'un an au moment d'entrer en stage. Près d'un tiers d'entre eux sont des femmes. Alors que les moins de 26 ans représentent 25 % du nombre total des stagiaires de l'AFPA en 2011, leur part parmi les demandeurs d'emploi formés par l'AFPA est plus élevée : elle atteint 28 % en 2011 et 29,1 % en 2012.

Par rapport aux caractéristiques de ce public qui rencontre des difficultés à entrer sur le marché du travail après un cursus universitaire ou qui n'a pas acquis à l'issue de son parcours scolaire un niveau de qualification suffisant pour augmenter ses chances d'accès à l'emploi, les formations de l'AFPA présentent plusieurs atouts.

Très professionnalisantes, elles visent à apprendre l'exercice d'un métier, en conditions réelles reproduites par les plateaux techniques sophistiqués dont dispose l'AFPA : simulateur de conduite de poids lourds, appartements témoins et travail avec des comédiens pour les formations d'assistance de vie, espaces sanitaires pour les travaux de

carrelage, etc. Les formateurs titulaires sont obligatoirement d'anciens professionnels, ayant exercé au moins durant cinq ans leur activité. De plus, toutes les formations sont assorties d'un temps obligatoire en entreprise (généralement trois à six semaines). Ces stages sont facilités par la connaissance qu'ont les formateurs du milieu professionnel local.

Cependant, l'évolution du public des demandeurs d'emploi nécessite parallèlement des adaptations en termes pédagogiques et d'accompagnement, puisque l'AFPA indique que « traditionnellement, les jeunes ne font pas partie de nos publics prioritaires⁵² ».

2 - L'accompagnement des stagiaires, une priorité régionale

a) Le taux d'abandon des stagiaires demandeurs d'emploi

Les demandeurs d'emploi ont davantage tendance à abandonner leur formation que les autres stagiaires, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 16 : évolution des taux d'abandon depuis 2011

	2011	2012
Demandeurs d'emploi	12,8 %	13,1 %
Salariés	1,2 %	1,6 %

Source : Cour des comptes d'après données AFPA

Si l'on exclut les abandons liés au fait que le stagiaire a trouvé un emploi, le taux d'abandon des demandeurs d'emploi est de 10,41 %.

Ce taux varie selon les secteurs de formation, les plus forts taux d'abandon étant constatés dans les formations aux métiers considérés comme peu attractifs (métiers du gros œuvre dans le bâtiment et les travaux publics pour lesquels le taux est supérieur à 20 %, industrie lourde, etc.).

Le taux d'abandon dépend aussi du niveau des formations, les formations qualifiantes et les formations de niveau IV et au-delà enregistrant les taux les moins importants.

⁵² Rapport annuel 2010.

Selon l'AFPA, plusieurs facteurs exogènes ont également une influence sur le taux d'abandon :

- le transfert des psychologues vers Pôle Emploi depuis avril 2009 ne permet plus d'assurer un processus homogène de recrutement entre les régions. Le comité central d'entreprise a exercé son droit d'alerte économique sur ce sujet en appelant l'attention de l'AFPA sur le risque de perte de la maîtrise du recrutement des stagiaires, dans lesquels les prescripteurs ont un rôle désormais prépondérant ;
- les commandes formulées par les régions imposent parfois l'intégration obligatoire en formation de tout stagiaire prescrit, ce qui peut conduire à une augmentation « mécanique » du taux d'abandon.

Pour limiter les abandons, l'AFPA indique développer un plan d'action, visant notamment à développer les partenariats avec les réseaux prescripteurs, à harmoniser les processus de recrutement et d'accompagnement des stagiaires, et à personnaliser les parcours.

La mise en œuvre d'un renforcement des partenariats avec les réseaux prescripteurs et en premier lieu Pôle emploi rend donc d'autant plus urgente la nécessité d'assurer un suivi des indicateurs contenus dans la convention nationale conclue entre les deux parties et de poursuivre sa déclinaison locale, afin d'améliorer l'information mutuelle des partenaires.

b) La dimension essentielle d'accompagnement des stagiaires

Parmi les causes d'abandon, si les raisons personnelles interviennent en premier lieu, les demandeurs d'emploi sont quatre fois plus nombreux que les autres stagiaires à abandonner leur formation pour des raisons financières :

Tableau n° 17 : comparaison des motifs d'abandon des demandeurs d'emploi et des salariés en 2012

	Demandeurs d'emploi	Salariés
Motifs personnels	24 %	35 %
Placement en emploi	20 %	10 %
Inintérêt/inadaptation	14 %	13 %
Réorientation	12 %	12 %
Motifs liés la santé	11 %	10 %
Autres	5 %	14 %
Motifs financiers	4 %	1 %

Source : Cour des comptes d'après données AFPA

Les difficultés économiques et sociales, auxquelles peuvent être confrontés les stagiaires, nécessitent en conséquence un accompagnement spécifique par l'AFPA, qui est réalisé dès le recrutement des stagiaires, afin de les aider à consolider leur projet professionnel, jusqu'à leur entrée dans l'emploi.

Dans ce contexte, la fonction d'accompagnement social est parfois explicitement demandée par les régions dans leurs commandes, mais selon l'AFPA, ce cas reste rare⁵³.

Au total, les demandeurs d'emploi représentaient en 2011 plus de 90 % des publics bénéficiaires de cet accompagnement, selon le rapport annuel de l'AFPA.

Les prestations de suivi psychopédagogique sont celles qui sont le plus délivrées. Le nombre de stagiaires ayant bénéficié d'un tel suivi était en 2011 en forte augmentation (+ 41,6 % par rapport à 2010 ; + 15,7 % pour l'aide à la recherche d'un emploi et - 27,4 % et - 21 % pour l'accompagnement médical et l'accompagnement socio-éducatif). Elles

⁵³ Dans les régions visitées, les cahiers des charges des régions Rhône-Alpes et Champagne-Ardenne mentionnent explicitement cette mission. Ainsi, le cahier des charges relatif au mandatement avec octroi de droits spéciaux de la région Champagne-Ardenne prévoit que les actions de formation qualifiantes incluent « obligatoirement des prestations (...) d'accompagnement...en vue d'anticiper ou solutionner les difficultés se présentant durant le parcours...Il est nécessaire de pouvoir sécuriser les parcours de formation et d'être capable d'intervenir dans les cas suivants : difficultés d'apprentissage, problèmes d'adaptation ou de comportement dans la vie de groupe, problèmes d'orientation professionnelle, freins à la mobilité ou détection d'éventuelles problématiques personnelles ».

consistent par exemple en remises à niveau pendant la formation ou en soutien individuel apporté par les équipes pédagogiques et les chargés d'accompagnement.

Après le transfert des psychologues et personnels d'orientation vers Pôle emploi, l'AFPA a recréé ces fonctions au sein de ces centres et de ses directions des relations-stagiaires, sans disposer des moyens nécessaires. Or ces prestations ont des coûts élevés comme le présente le tableau suivant.

Tableau n° 18 : coût des prestations d'accompagnement en 2011

Prestations	Coût unitaire en €
Suivi psychopédagogique	149,00
Accompagnement vers et dans l'emploi	368,58
Accompagnement médical	141,98
Accompagnement socio-éducatif	296,33
Accompagnement transition professionnelle	840,03

Source : Cour des comptes d'après données AFPA

C - La portée et l'évaluation des formations

Les résultats obtenus par l'AFPA en termes de qualification et de retour à l'emploi de ses stagiaires constituent le critère essentiel d'évaluation de la qualité de ses formations.

Au-delà de ces résultats, objectifs et mesurables, l'appréciation par les stagiaires et les financeurs des conditions dans lesquelles se déroulent les formations permet également à l'AFPA de poursuivre des démarches qualité pour mieux répondre aux besoins de ses clients.

1 - La portée des formations en termes de qualification et retour à l'emploi

a) Des résultats satisfaisants pour l'obtention de titres professionnels

Alors que les commandes des régions visent dans la plupart des cas l'obtention d'une qualification, cet objectif est relativement bien atteint, puisque le taux de réussite pour les titres professionnels reste stable depuis 2010, entre 79,5 % et 79,9 %. Il n'est que très légèrement inférieur à celui de l'ensemble des stagiaires formés par l'AFPA, qui s'élève à 80,7 % en 2012.

Tableau n° 19 : taux de réussite au titre des demandeurs d'emploi depuis 2010

	2010	2011	2012
Champagne-Ardenne	69,2 %	69,3 %	73,0 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	82,0 %	82,2 %	81,5 %
Rhône-Alpes	78,6 %	81,2 %	77,4 %
National	79,6 %	79,9 %	79,5 %

Source : AFPA

Cependant, ces résultats sont obtenus notamment grâce à la vérification des pré-requis des stagiaires que réalise l'AFPA au moment de l'entrée en formation. Cet effort de positionnement des stagiaires conduit de fait à présenter essentiellement des candidats présentant les aptitudes et la motivation requises pour la réussite à l'examen. Il faut aussi, pour interpréter ces résultats, les rapprocher du taux d'abandon en cours de formation, évoqué plus haut, qui est de 10,47 % (hors abandon pour placement).

b) Des résultats relativement performants pour l'accès et le maintien dans l'emploi

L'obtention d'un titre professionnel est un atout pour favoriser le retour à l'emploi. Celui-ci est mesuré par l'AFPA par des enquêtes dont la réalisation est confiée à des prestataires⁵⁴.

Le taux de retour de l'enquête s'élevait à 63,6 % en 2011 et à 61,5 % en 2012, ce qui est relativement satisfaisant par rapport au public visé, les personnes ayant retrouvé un emploi étant généralement moins promptes à répondre, dans la mesure où elles ne sont plus directement concernées par le sujet sur lequel elles sont interrogées.

66,5 % des stagiaires formés en 2011 avaient occupé un emploi dans les six mois suivant leur formation, et pour 54 % des stagiaires, cet emploi s'inscrivait dans une relative durée, comme le montre le tableau suivant :

⁵⁴ Ces enquêtes sont réalisées exclusivement auprès des stagiaires ayant obtenu un titre professionnel à l'issue de leur formation, six mois après leur sortie de stage. Les stagiaires sont sollicités par courrier électronique et courrier postal, puis relancés à sept reprises par téléphone.

Tableau n° 20 : taux d'accès et de maintien en emploi des demandeurs d'emploi formés par l'AFPA

		Accès à l'emploi (En emploi au cours des six mois suivant la formation)	Maintien en emploi (Encore en emploi six mois après la formation)
2010	National	63,7 %	51,4 %
	Champagne-Ardenne	58,9 %	45,7 %
	PACA	60,0 %	49,7 %
	Rhône-Alpes	67,2 %	54,0 %
2011	National	66,5 %	54,0 %
	Champagne-Ardenne	64 %	49,4 %
	PACA	62,6 %	51,3 %
	Rhône-Alpes	72,6 %	60,5 %

Source : Cour des comptes d'après données AFPA

Ces résultats sont proches, voire meilleurs que ceux de l'ensemble des organismes de formation. Dans une étude publiée par Pôle emploi en février 2012 portant sur la globalité des dispositifs de formation et des financeurs, il apparaît en effet que 68% des demandeurs d'emploi trouvent un emploi dans la période suivant leur formation et que 50,1 % sont encore en emploi au moment de l'enquête⁵⁵. Si les résultats de l'AFPA sont relativement plus faibles pour l'accès à l'emploi (63,7 % en 2010 et 66,5 % en 2011), le taux d'activité à six mois des demandeurs d'emploi ayant suivi une formation à l'AFPA est en revanche plus élevé (51,4 % en 2010 et 54 % en 2011) et les écarts ne sont pas véritablement significatifs. Cette tendance s'observe également au niveau régional : par exemple, en Rhône-Alpes, l'AFPA indique que « la part des anciens stagiaires AFPA recrutés en contrat à durée indéterminé est jugée très favorable (33 %) par rapport à la tendance régionale qui porte à 14 % le taux de CDI signé au cours du trimestre semestre 2010 (source URSSAF) ».

⁵⁵ Enquête « *Sortants de formation* » : un retour à l'emploi plus difficile en 2011, février 2012, n° 36.

Ces résultats témoignent donc de la pertinence des formations dispensées par l'AFPA pour permettre aux demandeurs d'emploi de s'insérer relativement durablement dans le marché du travail. Le caractère très professionnalisant des formations, l'expérience professionnelle des formateurs ainsi que leurs liens avec les corps de métiers implantés localement, peuvent expliquer ce constat.

Ces données mettent également en évidence la difficulté structurelle et spécifique des demandeurs d'emploi à retrouver une situation durable d'emploi à moyen et à long terme. En effet, le taux de salariés formés par l'AFPA qui occupent encore un emploi six mois après leur stage est significativement plus élevé que celui des demandeurs d'emploi : 68 % contre 54 %.

2 - L'évaluation des formations par les stagiaires et les financeurs

a) Des évaluations multiples et non coordonnées

À la fin de leur parcours de formation, les stagiaires sont invités à répondre à un questionnaire en ligne. Plusieurs champs sont explorés, à la fois pédagogiques (ressources, modalités, formateur, individualisation, programme, etc.) mais aussi liés à l'environnement de la formation (restauration, hébergement, services administratifs, accueil, etc.). Des notes de 0 à 10 sont attribuées par item.

En 2012, seuls 52,4 % des stagiaires avaient rempli le questionnaire au niveau national, avec de fortes disparités entre les régions. Ce taux s'élevait à 37 % en Rhône-Alpes et à 38,4 % en Champagne-Ardenne contre 52,4 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La faiblesse de ces résultats peut s'expliquer par la coexistence de différents processus d'évaluation. Il est en effet apparu lors des visites en région que les formateurs menaient parfois leur propre évaluation. En outre, certains financeurs mènent également directement des évaluations auprès des stagiaires. Pôle emploi réalise par exemple des questionnaires portant sur des items proches de ceux retenus par l'AFPA. En Champagne-Ardenne, la région réunit un comité de pilotage auquel participent des délégués des stagiaires, ainsi qu'un conseil des stagiaires, amenés à exprimer leur avis sur les formations. La répétition de ces exercices n'incite pas les stagiaires à s'investir également dans chacun d'eux.

De plus, à l'heure actuelle, les enquêtes réalisées par l'AFPA sont peu exploitées. Les résultats sont certes consolidés par la direction des formations au niveau national et font l'objet d'un suivi trimestriel, transmis à chaque direction régionale. Ils font également l'objet d'une analyse trimestrielle et globale dans le cadre des revues de direction « qualité » et sont communiqués chaque trimestre aux financeurs. L'AFPA prévoit aussi de les exploiter pour élaborer ses indicateurs d'utilité sociale « en octobre 2013 ». Cependant, à ce stade, le suivi de ces résultats n'est pas assorti de plans d'action.

b) Des critiques partagées

Bien que l'analyse des enquêtes conduites par l'AFPA auprès des stagiaires nécessite une grande prudence d'interprétation, compte tenu du faible taux de retour, les résultats obtenus donnent certaines indications sur l'opinion moyenne exprimée quant à la qualité de l'accueil et des formations dispensées ainsi que de l'aide à la recherche d'un emploi apportée par l'AFPA.

Les résultats obtenus en 2011 et 2012 révèlent une faible satisfaction des stagiaires et des situations différentes selon les régions.

Tableau n° 21 : résultats de l'enquête de satisfaction en 2011 et en 2012

	2011				2012			
	National	Champagne-Ardenne	PA CA	Rhône-Alpes	National	Champagne-Ardenne	PACA	Rhône-Alpes
Accueil	7,1	6,7	7	7	7,2	6,6	7	6,9
Formation	7	6,8	6,9	7	7	6,6	6,9	6,7
Aide à la recherche d'un emploi	5,7	5,3	5,6	5,1	5,9	5,3	5,5	5

Source : Cour des comptes d'après la note de tendance qualité AFPA, 4ème trimestre 2011 et 2012

L'AFPA considère qu'en dessous de la note de 7, les stagiaires expriment une insatisfaction. Si les résultats en termes de qualité d'accueil ont progressé, l'AFPA note que « cette évolution positive n'est pas homogène. Huit régions connaissent même un score inférieur à celui de 2011 ». De même, elle indique que, concernant la qualité des formations, « la moitié des régions ne parvient pas à dépasser un indice de satisfaction de 6,9, ce qui veut dire qu'en moyenne leurs stagiaires sont insatisfaits de leur formation ». Enfin, alors que les résultats en termes d'accès et de maintien dans l'emploi sont relativement performants, l'aide apportée pour la recherche d'un emploi est jugée très insuffisante par les stagiaires, même si leur appréciation s'est légèrement améliorée entre 2011 et 2012. Cette insatisfaction est d'ailleurs partagée par certaines régions qui indiquent que « l'AFPA n'a pas encore intégré la notion d'accompagnement à l'emploi ; pour elle son action se termine le dernier jour de formation »⁵⁶. Selon l'AFPA, cette mission n'entre pas dans son cœur de métier, l'association rappelant à cet égard qu'elle « ne peut pas tout »⁵⁷.

Les commentaires des stagiaires exprimés dans les nombreux questionnaires examinés par la Cour révèlent plus précisément certains motifs d'insatisfaction, même si la portée de ces critiques doit être fortement relativisée par le fait que les stagiaires insatisfaits sont davantage prompts à s'exprimer que les autres.

Certains motifs ne relèvent pas de la responsabilité de l'AFPA, comme les retards de paiement des frais de déplacement.

En revanche, l'indisponibilité du matériel pédagogique ou les absences de formateurs sont régulièrement citées par les stagiaires. Lors des entretiens, les financeurs ont indiqué que des critiques similaires leur étaient directement adressées par les stagiaires.

L'audit des huit centres AFPA de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur réalisé en avril 2012 puis en avril 2013 met en exergue ces mêmes faiblesses : la « problématique récurrente » du manque d'adéquation des locaux avec la montée en charge des activités et de la disponibilité des matériels à disposition, liée notamment aux lourdeurs administratives des processus d'achats des matières premières ; un taux d'absentéisme élevé qui « interroge sur la gestion des effectifs et du personnel, mais également sur la qualité et la continuité des enseignements ».

⁵⁶ Réponse au questionnaire de la Cour.

⁵⁷ Source AFPA.

Ces critiques montrent la fragilité du système pédagogique de l'AFPA qui associe à une formation un groupe et un formateur fixes. En effet, si ce dernier est absent ou quitte le centre en cours de formation et qu'aucun remplaçant n'est trouvé, la formation est remise en question. Or, l'absentéisme des formateurs est en augmentation : il a progressé de 4,5 % à 5,4 % entre 2009 et 2011 et le nombre de journées d'absence par salarié (sur l'effectif physique) a augmenté de 12,2 à 14,6⁵⁸. Ces chiffres sont supérieurs aux moyennes observées pour les salariés en France⁵⁹. Selon l'AFPA, la comparaison serait à nuancer par l'influence de l'âge moyen des formateurs (50 ans). Il reste toutefois que le taux d'absentéisme paraît élevé et pèse sur le bon déroulement des formations dispensées.

En effet, lorsqu'elle ne peut pas faire appel pour assurer des remplacements à son service national de formateurs itinérants, l'AFPA recourt à des personnels en contrat à durée déterminée ou en intérim. Or la région Rhône-Alpes indique qu'elle a constaté lors de contrôles que les remplaçants ne disposent pas forcément des cinq ans d'expérience professionnelle des titulaires et parfois « d'aucune expérience en tant que formateur », alors que « la supervision par le manager de formation (est) déficiente ».

Dans ce contexte, au-delà des mesures de gestion qu'appelle ce constat, la question d'une plus grande polyvalence des formateurs se pose, afin de garantir la continuité des formations. Elle renvoie à la problématique de la mobilité des formateurs développée dans le chapitre suivant. L'AFPA pourrait aussi renforcer au niveau national son service de remplacement assuré actuellement par 120 formateurs itinérants.

Afin de mieux prendre en compte les exigences des financeurs, chaque direction régionale est aussi désormais dotée de responsables qualité, s'appuyant sur un réseau de correspondants dans les centres et une expertise nationale. Les travaux de ces directions apparaissent essentiels afin de satisfaire les besoins des clients de l'AFPA et renforcer l'efficacité des processus au sein de chaque centre.

⁵⁸ Bilan social 2011, hors maternité/adoption et hors congés autorisés.

⁵⁹ Selon une étude de la DARES publiée en février 2013, le taux d'absentéisme des salariés s'élevait en 2011 à 3,7 %.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les formations dispensées par l'AFPA permettent aux demandeurs d'emploi de se qualifier et de s'insérer, pour plus de la moitié d'entre eux, dans un emploi d'une relative durée.

Cependant, certaines critiques exprimées par les stagiaires et les financeurs doivent être prises en considération, car elles soulignent les défaillances des processus d'achats de matières premières, ce qui rend parfois indisponibles les matériels pédagogiques, ainsi que le niveau d'absentéisme des formateurs qui conduit à remettre en question la pertinence d'une organisation de l'association fondée sur l'affectation d'un formateur unique par stage.

Les travaux engagés par l'AFPA sur la qualité constituent une première réponse en visant à maintenir la performance des formations tout en améliorant les conditions de leur déroulement.

Pour autant, l'AFPA a tardé à se positionner comme un acteur essentiel du marché, nouvellement ouvert à la concurrence, de la formation des demandeurs d'emploi. Faute d'adaptation de son offre et d'une maîtrise suffisante de ses réponses aux commandes publiques, une partie de son activité traditionnelle vis-à-vis des demandeurs d'emploi est désormais réalisée par d'autres organismes de formation, qui se sont montrés, dès l'ouverture à la concurrence, plus réactifs.

De plus, la baisse des financements affectés à la formation des demandeurs d'emploi impose à l'AFPA de diversifier son activité et de rechercher d'autres marchés, compte tenu de ses difficultés financières. En outre, l'AFPA est encore loin d'atteindre le niveau de chiffre d'affaires qu'elle pourrait potentiellement réaliser dans la formation des demandeurs d'emploi, puisqu'il ne représente que 22 % des dépenses totales des financeurs, alors qu'il s'agit d'une de ses missions traditionnelles.

Les évolutions engagées par le plan de refondation en termes d'organisation et de stratégie devraient permettre à l'AFPA d'être plus compétitive et performante dans ses réponses aux commandes publiques. L'appui et l'expertise apportés par le niveau national doivent, dans ce cadre, être encore renforcés pour garantir l'élaboration systématique de stratégies de positionnement au niveau régional et pour répondre précisément aux besoins des directeurs régionaux.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. systématiser les analyses de marché nationales et régionales ;*
 - 5. améliorer la qualité de l'orientation et des prescriptions de formations, grâce à l'exploitation des indicateurs de suivi des conventions passées entre l'AFPA et Pôle emploi ;*
 - 6. adapter l'organisation des stages afin de renforcer la qualité des formations.*
-

Chapitre III

Une situation financière très délicate

L'adaptation tardive de sa gouvernance et de son organisation ainsi que ses difficultés à adapter son offre de formation à la concurrence ont eu des conséquences directes sur la situation financière de l'association. La réduction de ses dépenses de personnel et de fonctionnement n'a évolué que très lentement. Le plan de refondation adopté à la fin de l'année 2012 vise à mettre en œuvre les adaptations nécessaires au redressement financier de l'association.

I - Une dégradation inquiétante

A - La structure du bilan

1 - L'actif et le passif de l'AFPA

Le bilan de l'AFPA annexé montre la dégradation de sa situation financière depuis 2007.

Des résultats déficitaires sont constatés de l'exercice 2009 jusqu'en 2012. Ils ont été affectés en totalité en reports à nouveau négatifs sur décision des assemblées générales.

a) L'importance des immobilisations corporelles

L'AFPA inscrit à l'actif de son bilan l'intégralité du patrimoine immobilier de l'État, alors qu'il ne lui appartient pas mais qu'elle en assure la gestion.

Cet actif est principalement comptabilisé sous la rubrique « constructions » (2,409 Md€ bruts, soit 586,46 M€ nets) qui correspondent en fait très majoritairement à des constructions sur sol d'autrui (2,400 Md€ bruts, soit 580,66 M€ nets). Cette situation augmente artificiellement les fonds propres.

Les constructions sur sol propre (2,4 M€) et les installations générales attachées à ces constructions (3,3 M€) correspondent à un montant total net de 5,7 M€. Après retraitement des actifs immobiliers, la valorisation des immobilisations à l'actif du bilan devrait être ramenée à ce montant.

Simultanément, les fonds propres seraient dégradés du montant correspondant à la diminution des immobilisations édifiées sur sol d'autrui.

b) Le reclassement des subventions d'investissements sur biens

L'AFPA bénéficie au titre de chaque exercice de subventions d'investissement affectées à la modernisation de l'outil de formation et à la mise aux normes des bâtiments qu'elle occupe.

À compter de l'exercice 2009, une partie de ces subventions d'investissement a fait l'objet d'un reclassement en subventions d'investissement renouvelables sans droit de reprise, ce qui a pour effet d'augmenter les fonds propres de l'association à hauteur de 532,6 M€ au 31 décembre 2012.

c) L'augmentation des dettes inscrites au passif

Les dettes inscrites au passif du bilan sont principalement constituées, sur le fondement de conventions sur ressources affectées, par des opérations passées avec les collectivités territoriales, enregistrées dans le poste « dettes État et collectivités ». Ces dettes ont progressé de plus de 533 % au titre de la période sous revue. Cette augmentation doit cependant être analysée au regard des créances « État et collectivité » portées à l'actif, qui ont également progressé (214 %), mais dans de moindres proportions. En 2011, les créances s'élevaient à 968,4 M€ et

les dettes à 755 M€, d'où une différence de 213,4 M€ ; en 2012, ces montants atteignent respectivement 900 M€ et 701 M€, d'où une différence de 199 M€.

Cette variation est la conséquence de la baisse du chiffre d'affaires au titre de ces derniers exercices.

Au passif du bilan sont également enregistrés les emprunts contractés auprès des établissements de crédits, y compris les concours bancaires courants obtenus à partir de cession de créances ainsi que les autres emprunts et dettes financières diverses qui se décomposent de la façon suivante pour les trois derniers exercices sous revue.

Tableau n° 22 : évolution des emprunts depuis 2010 (en M€)

	2010	2011	2012
Emprunts et intérêts courus	13,677	36,509	33,443
dont concours bancaires à partir de cessions de créances		24,409	4,218
Emprunts et dettes financières diverses	72,609	47,093	36,076
dont billets à ordre	72,5	47	35

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

2 - Une trésorerie négative depuis 2007

Tableau n° 23 : la trésorerie de l'AFPA (en M€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fonds de roulement	33,40	30,60	36,70	57,30	51,20	15,90
Besoin en fond de roulement	58,70	74,10	114,00	109,00	70,40	26,30
Trésorerie	-25,3	-43,5	-77,3	-51,7	-19,1	-10,3

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Le besoin en fonds de roulement de l'AFPA est depuis l'exercice 2007 supérieur à son fonds de roulement. Cette situation a conduit l'association à une insuffisance de trésorerie.

3 - L'impact des retards de facturation sur la trésorerie

a) Un pilotage national qui n'est pas encore opérationnel

À diverses reprises ces dernières années, les rapports de l'IGAS ont souligné des délais de facturation trop importants et recommandé des améliorations. La situation n'a pas encore suffisamment progressé, comme cela a été relevé par l'AFPA lors de ses audits sur le contrôle interne et l'examen du « cycle ventes », mais également par le contrôleur général économique et financier⁶⁰, ainsi que par les financeurs (régions et la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)).

Les délais observés ont un effet direct sur le besoin en fonds de roulement et la trésorerie de l'association, ce qui a conduit l'AFPA à mettre en place en 2013 un pilotage national de l'administration des ventes (ADV) avec la création d'un service « administration des ventes » au sein de la direction financière pour identifier les créances en cours de recouvrement.

Lors de son contrôle, la Cour a souhaité pouvoir disposer, pour chacun des cinq exercices sous revue, des délais constatés entre la date de réalisation des formations et celle de l'envoi des factures correspondantes : l'AFPA n'a pas été en mesure de répondre à cette demande aux motifs que ces données ne peuvent être reconstituées dans le format souhaité et notamment depuis 2007, faute de support informatique *ad hoc*.

Ce défaut d'information conforte la Cour dans sa recommandation de mettre en place, dans les délais les plus brefs, un pilotage national plus efficient et doté des outils indispensables, comme l'AFPA s'y était engagée.

b) Une facturation délocalisée, complexe et exigeante

Au sein des directions régionales, l'administration des ventes (ADV) assure le suivi de chaque convention régionale et établit la facturation adressable à chaque client en fonction des dispositions

⁶⁰ Rapport d'octobre 2012 : « les délais de facturation et de recouvrement de ses créances par l'APFA sont médiocres : État et collectivités : 68 jours, clients privés 146 jours » et qu' « enfin plusieurs dizaines de millions d'euros de créances en attente de paiement, souvent du fait de retards importants dans la facturation, pourraient être recouverts d'ici la fin de l'année 2012 ».

convenues (facture mensuelle ou à échéance, facturation d'avance ou d'acompte, facturation en fin d'action, etc.)

Des variantes sont constatées dans l'organisation de la procédure de facturation, justifiées par les spécificités du contexte local et par la grande diversité du niveau d'exigence des financeurs dans la constitution des dossiers⁶¹ qui serviront de base à la facturation et au paiement des prestations. Outre le nombre parfois important de pièces justificatives, les centres AFPA sont parfois confrontés à des contre-ordres⁶² ou doivent répondre à des demandes complémentaires. Ces tâches administratives sont chronophages et doivent à ce titre être bien appréhendées en amont de la prestation, par exemple au moment du conventionnement.

Un pilotage national contribuerait à l'amélioration de cette situation subie par les structures locales. Des pistes d'amélioration identifiées lors de l'examen du plan de refondation pourraient également être retenues et directement appliquées au niveau local lors du renouvellement des marchés avec les régions. Certaines régions offrent en effet le choix dans la périodicité de la facturation, sachant qu'un rythme mensuel permettrait à l'AFPA d'améliorer sensiblement la gestion de sa trésorerie.

En outre, dans les régions ayant érigé la formation professionnelle en service d'intérêt économique et général, de nouvelles exigences se sont fait jour pour appliquer le principe de juste compensation, selon lequel la facturation établie correspond au coût net de la prestation effective.

Le calcul de la compensation doit en effet être vérifiable sur le plan comptable, ce qui implique que l'AFPA produise un rapport financier annuel présentant des informations fiables et de qualité. En particulier, les prestations réalisées doivent être clairement identifiables dans sa comptabilité analytique. De même, les pistes d'audit doivent être garanties conformément aux préconisations de la commission européenne.

Le respect de ces obligations nécessite de s'appuyer sur des équipes chargées du contrôle de gestion, structurées et spécialisées. Or les directions régionales ne sont systématiquement dotées de cette fonction que depuis 2012, avec la mise en place du plan de refondation. Par ailleurs, l'organisation est identique dans l'ensemble des directions

⁶¹ Direction régionale Rhône-Alpes – Centre de formation de Rillieux la pape-Agefos-POE et Adefim/POE collectives.

⁶² Direction régionale Rhône-Alpes – Centre de formation de Rillieux la pape-Adefim/POE collectives – documents devenus caducs suite à changement de logo.

régionales, que celles-ci suivent ou non des mandatements avec octroi de droits spéciaux.

Une montée en compétence des équipes concernées permettrait de réduire les risques dans les calculs et la justification de la compensation demandée.

B - Des résultats en baisse

Le compte de résultat joint en annexe montre une diminution des produits, non compensée par une réduction des charges.

1 - Une absence de capacité d'autofinancement

a) Une évolution défavorable

Le potentiel des ressources internes de financement dégagé par l'association est en diminution pour la deuxième année consécutive : la capacité d'autofinancement retraitée est de - 26,6 M€ en 2012 contre - 19,12 M€ en 2011.

Tableau n° 24 : évolution de la capacité d'autofinancement (en euros)

En €	2007	2008	2009	2010	2011	2012
résultat de l'exercice	10 307 775	1 120 919	-14 774 028	-5 687 928	-55 631 987	-91 790 129
dotations aux amortissements et provisions	83 613 307	84 201 840	92 514 848	97 398 398	87 667 494	106 896 870
reprises sur amortissements et provisions	13 654 638	14 009 226	13 438 292	17 402 760	34 855 533	35 660 430
quote-part des subventions d'investissement virée au résultat	60 505 148	56 072 342	18 331 709	17 546 244	16 289 861	16 185 196
valeur nette des éléments d'actifs cédés	554 174	1 616 039	1 063 808	441 328	77 474	109 212
produits de cession d'éléments d'actifs	79 422	136 766	301 791	167 921	96 455	132 282
capacité d'autofinancement (CAF) brute	20 236 048	16 720 464	46 732 836	57 034 872	-19 128 867	-36 761 955
comptes de stocks soldés et reprise de la provision pour dépréciation ⁶³	0	0	0	0	0	10 143 098
capacité d'autofinancement (CAF) nette	20 236 048	16 720 464	46 732 836	57 034 872	-19 128 867	-26 618 857

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Cette variation est la résultante d'une diminution de l'excédent brut d'exploitation liée à la baisse du chiffre d'affaires (- 6,4 % entre 2011 et 2012).

⁶³ En 2012, l'AFPA a sorti de son bilan les stocks comptables qui étaient inchangés depuis fin 2002 et totalement dépréciés en raison de leur obsolescence : 91 748 € de marchandises + 9 908 704 € de matières premières et approvisionnements + 142 646 € de produits intermédiaires et finis.

b) Un besoin de financement récurrent

L'AFPA n'ayant pas eu la possibilité de recourir à l'emprunt⁶⁴ jusqu'en 2012, elle a essentiellement couvert son besoin en trésorerie par un financement à court terme (découverts bancaires et cessions de créances).

Cependant, le désengagement des établissements financiers constaté ces deux dernières années a créé une première impasse de trésorerie en juillet 2012 qui a été surmontée par le report de certaines échéances (dettes fiscales et sociales) et par une intervention de l'État qui, en août 2012, a débloqué 20 M€ de crédits, par redéploiement sur les programmes 102 et 103⁶⁵.

La crise de trésorerie a été aggravée lorsque la banque Dexia⁶⁶ a mis l'ACP en demeure de lui payer sous dix jours ouvrés la somme de 20 M€ en capital, majorée des intérêts de retard contractuels (153 000 €). Après des discussions difficiles, un plan d'apurement a été arrêté.

Face à ce risque récurrent, le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) a assisté l'association dans ses négociations avec ses différents partenaires bancaires et l'a accompagnée dans le lissage de ses créances sociales.

La situation financière de l'AFPA reste en conséquence fragile. Une nouvelle impasse de trésorerie est apparue en juin 2013 ; elle a été surmontée par le versement par l'État de 110 M€ d'obligations associatives prévues dans le cadre du plan de refondation.

c) Une dégradation forte du résultat d'exploitation en 2012

Les produits et les charges d'exploitation sont en diminution sur la période 2007-2012, mais la baisse des produits d'exploitation n'a pas conduit à un ajustement dans des proportions similaires des charges d'exploitation.

⁶⁴ Du fait de son statut d'organisme d'administration centrale (ODAC) jusqu'en 2011, l'AFPA ne pouvait emprunter. Par lettre du 2 mai 2012, la direction générale de l'INSEE a signifié à l'AFPA qu'elle ne faisait plus partie de la liste des établissements ODAC à partir de l'exercice 2012.

⁶⁵ Somme versée au titre de l'entretien du patrimoine de l'association encore propriété de l'État entre octobre 2011 et juin 2012.

⁶⁶ Parmi les cinq établissements bancaires sollicités par l'AFPA, la banque Dexia représente un tiers des lignes de financement.

L'AFPA enregistre une croissance de son chiffre d'affaires dans seulement cinq régions. Une progression de 6 % est ainsi enregistrée par la région Champagne-Ardenne, mais le chiffre d'affaires de la région Picardie baisse dans le même temps de 28,2 %.

Tableau n° 25 : les pertes du compte de résultats rapportées aux produits d'exploitation (M€)

	2009	2010	2 011	2012	2009-2012
Produits d'exploitation	1 005,81	961,78	901,87	848,40	-16 %
Pertes	- 14,77	- 5,68	- 55,63	- 91,79	521 %
Rapport pertes /produits	- 1,47 %	- 0,59 %	- 6,17 %	- 10,82 %	

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

Au 31 décembre 2012, les pertes de l'association comptabilisées au compte de résultat représentaient près de 11 % des produits d'exploitation, alors que ceux-ci ont baissé de 16 % entre 2009 et 2012.

II - Des dépenses de personnel encore très élevées

Les dépenses de personnel représentent 73 % des charges d'exploitation de l'AFPA, cette part étant restée relativement stable depuis 2007.

A - La trop lente baisse des effectifs

1 - Une masse salariale en réduction

La masse salariale est en réduction ces cinq dernières années, du fait conjugué de la baisse observée des effectifs (contrat à durée indéterminée (CDI) et contrat à durée déterminée (CDD) et de la mise en œuvre de la politique de non remplacement systématique des départs à la retraite.

Tableau n° 26 : la masse salariale et les effectifs (ETP)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Masse salariale (M€)	718,8 8	703,36	690,10	621,02	601,762	589,51
Effectifs moyens totaux Equivalent temps plein (ETP)	11 354	10 959	10 679	9 474	9 150	9 015
CDI	9 649	9 849	9 370	8 530	8 089	7 971
CDD	1 310	1 505	1 309	944	1 061	1 044
Masse salariale /effectifs	63,32	64,18	64,62	65,55	65,80	65,40

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

La diminution des effectifs a été cependant limitée et est artificiellement accentuée en 2010, en raison du transfert à Pôle emploi des 916 psychologues qui étaient affectés aux activités d'orientation professionnelle de l'AFPA.

L'effet de cette diminution sur la masse salariale a été réduit d'une part, en raison d'un recours plus prononcé à l'intérim qui a doublé entre 2007 (5 M€) et 2012 (11,18 M€), avec un pic en 2010(18,42 M€), et d'autre part, en raison du versement des aides liées à la mobilité des salariés, prévues dans le cadre des restructurations progressivement mises en œuvre par l'AFPA.

2 - L'évolution et la répartition des équivalents temps plein (ETP)

Compte tenu des réorganisations liées à la mise en œuvre des plans évoqués ci-dessus, la baisse globale des effectifs (ETP) a généré des répartitions différenciées (cf. tableau joint en annexe).

a) Les effectifs affectés dans les régions

Les effectifs affectés en région ont diminué de près de 16 % sur la période 2009-2012, mais sont stables depuis le départ des personnels des services d'orientation professionnelle vers Pôle emploi.

Entre les deux derniers exercices, une baisse globale de 2 % touche 21 régions. Seule la région Île-de-France voit une augmentation de ses effectifs de 1 %.

Cette baisse est inégalement répartie entre les régions : la Picardie et le Limousin perdent près de 10 % de leurs effectifs alors qu'une stagnation est observée dans d'autres régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie, Poitou-Charentes ou Provence-Alpes-Côte d'Azur).

En outre ils correspondent pour partie à des transferts d'effectifs régionaux vers le siège.

b) Les effectifs du siège

Ces effectifs ont globalement augmenté de près de 32 % entre 2007 et 2012. Cette augmentation résulte pour partie des transferts d'effectifs initialement rattachés aux régions et affectés dans de nouvelles structures du siège ou rattachés au siège, dont le périmètre a évolué ces dernières années.

Si les effectifs du siège sont globalement stables en 2011 et 2012 (respectivement 432 et 434 équivalents temps plein (ETP)), ils ont subi en réalité un double mouvement : une réduction due à la disparition du pôle production/marketing/exploitation et à la baisse des effectifs de structures pérennes (dispositifs itinérants et direction ingénierie) et simultanément une augmentation liée à la création de nouvelles entités dotées d'effectifs en provenance des régions. De fait, les effectifs du siège ont continué à augmenter ces dernières années alors que les effectifs régionaux baissaient.

Au total, hors l'effet du transfert des psychologues à Pôle emploi, la réduction des effectifs de l'AFPA s'est opérée à un rythme lent.

c) Des formateurs minoritaires au sein du personnel de l'AFPA

La répartition des effectifs de l'AFPA révèle une disproportion singulière entre les personnels administratifs et les formateurs.

Les formateurs ne représentent désormais que moins de la moitié des effectifs de l'AFPA : au 30 septembre 2013, cette part s'élevait à 47,19 % des ETP seulement. Cette proportion, notoirement insuffisante, met bien en lumière le poids des structures, notamment centrales qui grèvent la performance de l'AFPA.

B - Des rémunérations avantageuses

L'AFPA dispose d'une grille de classification des emplois à laquelle est rattachée une rémunération spécifique. Les emplois sont ainsi divisés en 17 classes.

1 - L'affichage conventionnel de la grille de classification

Les effectifs physiques⁶⁷ en contrats à durée indéterminée et en contrats à durée déterminée sont détaillés par classes dans le tableau suivant.

**Tableau n° 27 : effectifs physiques inscrits CDI et CDD
au 31 décembre par classe**

Classes	2009	2010	Évolution	2011	Évolution	2012	Évolution
A1	276	18	- 93 %	10	- 44 %	1	- 90 %
A2	126	17	- 87 %	8	- 53 %	4	- 50 %
A3	62	5	- 92 %	5	0 %	4	- 20 %
1	23	19	- 17 %	13	- 32 %	11	- 15 %
2	230	199	- 13 %	190	- 5 %	175	- 8 %
3	57	46	- 19 %	42	- 9 %	40	- 5 %
4	425	373	- 12 %	383	3 %	309	- 19 %
5	347	277	- 20 %	145	- 48 %	139	- 4 %
6	988	721	- 27 %	297	- 59 %	353	19 %
7	510	426	- 16 %	878	106 %	830	- 5 %
8	890	882	- 1 %	872	- 1 %	856	- 2 %
9	2 178	1 170	- 46 %	1 261	8 %	1 169	- 7 %
10	1 158	2 292	98 %	2 329	2 %	2 392	3 %
11	1 889	1 323	- 30 %	1 229	- 7 %	1 166	- 5 %
12	425	387	- 9 %	422	9 %	410	- 3 %
13	753	692	- 8 %	754	9 %	751	0 %
14	307	287	- 7 %	287	0 %	271	- 6 %
15	57	66	16 %	70	6 %	70	0 %
16	15	10	- 33 %	9	- 10 %	10	11 %
17	8	10	22 %	10	0 %	8	- 18 %
Directeur général	1	1		1		1	
Total	10 725	9 221	- 14 %	9 215	- 0,07 %	8 970	- 3 %

Source : Cour des Comptes d'après AFPA

Les classes intègrent des catégories d'emplois de non cadres (classe 1 à 6) et de cadres (classes 9 à 17). Les classes 7 et 8 comprennent à la fois des emplois de cadres et de non cadres. Les classes 14 à 17 détaillent l'encadrement supérieur de l'APFA.

Près de 140 emplois sont ainsi répertoriés et se répartissent en 11 catégories socioprofessionnelles.

⁶⁷ Chiffres contenus dans le bilan social 2011 et le bilan social 2012.

Le maintien d'un nombre aussi élevé d'emplois répertoriés n'apparaît pas justifié.

2 - Les rémunérations versées

L'ensemble des salaires versés mensuellement par l'AFPA s'élève à environ 50 M€ en 2012.

La grille de classification des emplois et des rémunérations attachées, jointe en annexe, est présentée dans le bilan social annuel de l'association. Les montants des rémunérations qui y sont mentionnés correspondent à un minimum conventionnel brut hors primes ou appointement minimum de l'emploi (AME) sans qu'il soit fixé de fourchette maximale.

Si l'on examine les différentes classes au regard de la moyenne de l'appointement individuel de base (AIB) effectivement versé, il est constaté un rapport de 1 à 8 entre la classe 1 (1 325 €) et la classe 17 (10649 €). Les trois dernières classes (15, 16 et 17) présentent des rapports très élevés entre l'appointement de référence et l'appointement individuel effectif.

Si l'on rapproche les rémunérations effectivement versées avec l'appointement de base conventionnel, on constate en effet :

- que les *minima* des appointements individuels de base sont égaux ou très proches des appointements moyens des emplois pour les classes de cadres ou de non cadres (classes 1 à 13), en particulier pour les catégories 9 et 10 qui regroupent bon nombre des formateurs, alors que pour les classes de l'encadrement supérieur (classes 15 à 17), les différences sont bien plus marquées. À titre d'exemple, le minimum de l'appointement individuel de la classe 17 (8 023 €) est pratiquement le double de celui de référence (4 797 €) et la moyenne est de plus du double ;
- que les classes de l'encadrement supérieur (classes 15,16 et 17) présentent des rapports qui avoisinent les 100 % entre l'appointement de référence affiché dans la grille et l'appointement moyen effectivement versé.

L'association dispose donc d'une marge de manœuvre en ce qui concerne la rémunération de l'encadrement supérieur.

Enfin, l'AFPA a rémunéré son ancien directeur général de juin 2012, date à laquelle il a quitté son poste, jusqu'à juin 2013, date à laquelle il a réintégré la Caisse des dépôts et consignations⁶⁸ (soit une année), alors même que son successeur avait pris ses fonctions à la fin de l'année 2012.

L'association indique avoir effectué de « nombreuses » demandes auprès de la Caisse des dépôts et consignations qui aurait considéré que le mandat de directeur général de l'AFPA courait jusqu'en 2014. Sa réintégration a été finalement réalisée suite à la saisine⁶⁹ du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations par le comité des nominations et des rémunérations, mandaté à cet effet par le conseil d'administration.

3 - Les compléments de rémunération et primes mis en œuvre

Tous les salariés de l'AFPA sont bénéficiaires de compléments mensuels de rémunération qui s'ajoutent à l'appointement individuel de base et de primes d'objectifs :

- une prime automatique de 360 € pour tous les salariés ;
- la prime d'expérience dont bénéficient les salariés des classes 1 à 12 (3 % de l'appointement de base par tranche de trois ans, jusqu'à un maximum de 15 %) ;
- les indemnités compensatrices ou complémentaires de congés payés ;
- les autres primes éventuelles.

Des primes d'objectifs ou d'efforts exceptionnels sont également versées annuellement à tous les agents.

Celles qui sont versées aux directeurs régionaux (classes 14 à 17) ont été instaurées en 2009 dans le cadre d'un pilotage par objectifs pour les cadres dirigeants : le bonus perçu peut représenter 12 % maximum de la rémunération brute annuelle de base. Elles ont été mises effectivement en œuvre en 2009 et en 2010, mais, compte tenu des résultats des

⁶⁸ La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires de la fonction publique prévoit dans son article 45 que « le fonctionnaire détaché, remis à disposition de son administration d'origine pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice de ses fonctions et qui ne peut être réintégré dans son corps d'origine, faute d'emploi vacant, continue d'être rémunéré par l'organisme de détachement jusqu'à sa réintégration dans son administration d'origine ».

⁶⁹ Courrier du 10 avril 2013.

exercices 2011 et 2012, elles ont été « suspendues » et aucune disposition de cette nature n'est prévue pour 2013.

4 - L'implication du comité des nominations et des rémunérations dans la rémunération des principaux dirigeants

Le comité des nominations et rémunérations créé mi-2011 s'est réuni pour la première fois le 19 septembre 2011.

Il a porté son attention sur les rémunérations des dirigeants - rémunération de base et variable - et sur les régimes de retraite et de prévoyance mis en œuvre par l'association.

Afin de protéger les intérêts de l'AFPA, ce comité a souhaité pouvoir disposer d'éléments concernant « l'historique de carrière des dirigeants et leur poids relatif dans l'organisation ». Il a suggéré qu'il soit désormais tenu compte dans le calcul de la part variable de l'équilibre des comptes et du développement à moyen terme de l'AFPA.

Ce comité ne s'est plus réuni depuis lors. Il devrait être encouragé à reprendre ses travaux pour examiner les rémunérations réelles versées par l'association à l'ensemble des personnels, qui s'éloignent des montants affichés dans la grille de classification des emplois.

5 - Des avantages en nature significatifs au regard de la situation financière de l'association

a) Les logements de fonction

Le parc immobilier utilisé par l'AFPA comprend 120 logements de fonction qui sont répartis sur l'ensemble des régions.

39 de ces logements sont effectivement occupés par des salariés de l'AFPA ; les autres logements sont vacants (60) ou sont affectés à des activités (21), principalement à la formation.

À l'origine, ces logements de fonction étaient dévolus aux directeurs de centre ou aux personnels exerçant des fonctions de sécurité, les directeurs régionaux bénéficiant quant à eux d'une prime spécifique pour leur logement.

Avec la suppression (provisoire) de la fonction de directeur de centre en 2010, une prime de compensation a été versée aux personnels qui n'étaient plus censés en bénéficier.

La fonction de directeur de centre étant rétablie en 2012, la possibilité d'occuper ces logements a été à nouveau offerte. À ce jour, 29 directeurs de centre y ont souscrit, et aucune compensation n'est actuellement⁷⁰ versée à ceux qui n'ont pas souhaité en bénéficier. Ces logements occupés, déclarés comme des avantages en nature, sont d'inégale superficie - de 80 m² à 308 m² - et font pourtant l'objet du versement d'une redevance forfaitaire mensuelle identique de 400 € pour la gratuité du chauffage et de l'électricité, quelle que soit la composition de la famille.

L'AFPA fait état de difficultés à individualiser les consommations de ces logements au regard de la consommation totale du centre de formation, retracée le plus souvent sur une facture unique.

b) Les véhicules de service et de fonction

L'AFPA dispose d'un parc important de véhicules de service, soit 928 véhicules en 2012⁷¹.

En outre, la quasi-totalité des directeurs régionaux⁷² ainsi que la majorité des membres du COMEX et des directeurs centraux bénéficient d'un véhicule de fonction. Ce choix est effectué à partir d'un catalogue et doit faire l'objet d'une déclaration fiscale au titre des avantages en nature.

Deux personnes n'ayant pas le statut de dirigeant bénéficient néanmoins de cet avantage.

⁷⁰ Avant 2010 ; les directeurs de centre qui n'occupaient pas leur logement de fonction bénéficiaient d'une prime d'un peu plus de 300 € mensuels.

⁷¹ L'AFPA a passé un marché à bons de commande pour la location longue durée de véhicules de tourisme avec la société LEASEPLAN France le 27 février 2008 pour une durée de 48 mois. Un avenant notifié le 6 février a prolongé le contrat jusqu'au 31 décembre 2012. Les prestations de base incluent notamment l'assistance, l'entretien et la gestion de cartes de carburant. Les prix sont fonction des véhicules et des kilométrages choisis et s'échelonnent d'environ 163 € mensuels à près de 300 € mensuels.

⁷² Seul le directeur en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne dispose pas de véhicule de fonction.

C - Une gestion des ressources humaines rendue complexe par l'absence de mobilité

1 - Le pilotage des embauches et le non renouvellement systématique des départs

Dans un contexte de baisse des produits et de la production qui implique une maîtrise des charges et notamment des charges de personnel, l'AFPA s'est engagée dans un processus de management, avec un pilotage centralisé des effectifs et un non remplacement systématique des départs.

a) Un pilotage régional des embauches renforcé

En 2010, a été mis en place un comité national d'exploitation chargé notamment de contrôler les embauches de contrat à durée indéterminée (CDI) et de contrat à durée déterminée (CDD) au regard de l'activité des régions.

Les effectifs régionaux annuels sont encadrés (évolution du nombre par catégorie d'emploi) et toute demande de personnel (CDI, CDD ou intérim) est remontée au niveau national, et donne lieu à un arbitrage hebdomadaire en fonction du type d'emploi et de l'activité prévue, avec une priorité aux effectifs de production et une forte contrainte pesant sur les effectifs de structure.

Cette procédure est en cours de révision dans la perspective, affichée par l'AFPA, d'élargir la responsabilisation des directeurs régionaux quant à l'évolution et l'adaptation des effectifs en région.

Une sélection régionale spécifique est opérée pour le recrutement des formateurs, afin de déterminer l'adéquation entre les attendus du poste et les capacités des candidats au poste de formateur.

b) Le non renouvellement systématique des départs

Depuis fin 2009, l'AFPA a mis en œuvre une « procédure de non renouvellement systématique des départs » par retraite ou démission, qui a permis une baisse de 16 % de ses effectifs entre 2009 et 2012.

Dans les faits, cette procédure a été largement contournée en 2009 et 2010 avec le recours à l'intérim dont les dépenses ont plus que doublé sur cette période, passant de 8,04 M€ à 18,42 M€, mis sans perdurer.

L'AFPA prévoit 342 départs en 2013, en s'appuyant sur la possibilité offerte aux salariés de bénéficier du versement d'un mois de préavis en déclarant leur départ à la retraite au moins une année à l'avance. Elle envisage également un plan de départ spécifique pour le siège (une centaine de personnes).

Les principales difficultés de mise en œuvre de cette procédure de non remplacement résident dans la ventilation des départs entre les formateurs pour lesquels un taux de renouvellement de 80 % est théoriquement appliqué, contre un taux de 5 % pour les non-formateurs (hors-siège), sans que soit apporté d'éléments précis sur les critères choisis pour retenir ces pourcentages⁷³.

Le taux de renouvellement des formateurs est défini indépendamment de l'évolution du chiffre d'affaires de la région concernée, alors même que les formateurs sont peu mobiles et que leur nombre doit suivre l'évolution de l'activité. L'AFPA a indiqué qu'en pratique, elle se fondait sur les perspectives d'activité. Reste que, sur la période examinée, les effectifs n'ont baissé que de 16 %, alors que l'activité chutait de 24 %.

L'association explique qu'il n'existe pas de liaison mécanique entre l'évolution de son chiffre d'affaires et celle du nombre de ses formateurs. Elle précise que la difficulté est moins de gérer le manque d'activité, qu'un taux insuffisant de remplissage des stages, pour lequel elle a déclaré avoir mis en place une nouvelle procédure de gestion. Cette décision comble ainsi une faiblesse particulièrement significative dans la gestion de l'association.

2 - La mobilité des personnels

Il n'existe pas de clause de mobilité dans les contrats de travail des salariés de l'AFPA. De ce fait, l'association a développé à partir de 2010 des outils spécifiques pour inciter ses agents à une mobilité. Les aides versées au titre de la gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences (GPEEC) et cumulées au 31 décembre 2012 s'élèvent à 13,34 M€. Au total, ce dispositif coûteux de mobilité a surtout permis d'accompagner les déplacements de personnels liés aux réformes de structures.

⁷³ L'AFPA indique s'être inspirée de mesures précédemment déployées dans de « grandes entreprises »

a) Les aides à la mobilité liées aux restructurations

Dans le cadre des restructurations, des aides à la mobilité, géographique ou fonctionnelle, ont été mises en place en juillet 2010. Cette mobilité interne a été principalement mise en œuvre sur la base du volontariat fin 2010 et début 2011.

À compter de juin 2011, tous les salariés qui font l'objet d'une mobilité, par choix ou sur décision de l'AFPA, peuvent bénéficier de primes ou de prises en charge de frais : mobilité permanente de longue distance (distance domicile travail rallongée d'au moins 40 km ou d'1H30) ou de courte distance (distance domicile travail rallongée d'au moins 20 km ou 30 minutes), et mobilité temporaire pour les formateurs en fonction de l'activité des sites.

Les mobilités permanentes de courte et de longue distance 148 personnes ont été concernées en 2011 et 121 en 2012. L'essentiel des salariés a bénéficié du dispositif mis en place pour les mobilités de longue distance et a perçu en moyenne 37 000 € intégrant les aides suivantes :

- indemnité de mobilité équivalente à environ 4,6 mois de salaire versés sur un an ;
- prise en charge totale des frais de déménagement ;
- aide à la prise de décision (deux voyages de deux jours pour la famille) ;
- indemnité de frais de réaménagement (prime forfaitaire d'installation de 8 000 € + 1 000 € par enfant à charge) ;
- prise en charge des frais réels de recherche de logement et d'installation à hauteur de 12 000 € ;
- indemnité de double résidence (forfait de 1 500 € par mois pendant six mois maximum) ;
- en cas de perte d'emploi du conjoint : indemnité égale à 6 mois de salaire brut du salarié AFPA ainsi que l'assistance d'un cabinet extérieur pour la recherche d'emploi.

b) Une mobilité difficile à mettre en œuvre

Malgré les aides financières déployées par l'AFPA, la mobilité géographique et fonctionnelle reste difficilement acceptée par les personnels, alors qu'appliquée avec souplesse, elle permettrait d'accroître le chiffre d'affaires, de réduire les charges de l'association et de limiter

les conséquences de l'absentéisme des formateurs sur la qualité des formations.

La mobilité des formateurs constitue en outre un facteur clé pour favoriser un rééquilibrage entre les effectifs de structure et de formation, en fonction des besoins identifiés localement. Or seuls 100 d'entre eux ont été concernés par les aides à la mobilité entre 2010 et 2013.

L'AFPA devrait chercher à développer une plus grande mobilité fonctionnelle des formateurs, en adaptant les compétences et les qualifications en fonction des demandes locales ou des formations spécifiques qu'elle met en place.

Cette double mobilité géographique et fonctionnelle permettrait de limiter un recours à l'intérim (plus de 11 M€ en 2012) encore trop fréquent dans les directions régionales.

La bourse nationale des emplois et des formateurs prévue par les accords sur la gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences (GPEEC), qui aurait pu favoriser cette mobilité, n'a pas encore été mise en place.

III - Des dépenses de fonctionnement récemment stabilisées

Les dépenses de fonctionnement ont diminué entre 2007 et 2012 (253,14 M€ contre 225,48 M€). Leur part dans l'ensemble des charges d'exploitation est en revanche restée relativement stable (27 % en moyenne).

A - Des économies réalisées en 2011 et 2012

1 - Des charges de fonctionnement en baisse

Les charges de fonctionnement n'ont pas été réduites de 2007 à 2010, mais des économies de plus de 21 M€ ont été réalisées entre les exercices 2011 et 2012, après la mise en place d'un programme de réduction des coûts. Cette évaluation s'entend hors coûts de restructuration de l'AFPA qui s'élèvent à plus de 3 M€ en 2012.

Les économies ainsi réalisées sont la conséquence d'une diminution des dépenses qui ont été rationalisées.

La comptabilité analytique mise en place à l'AFPA permet de connaître les coûts supportés pour chacun de ses sites⁷⁴.

Si l'on compare les charges de fonctionnement relevant des régions et celles imputées au niveau national, ces mesures d'économie présentent les évolutions suivantes.

Tableau n° 28 : l'affectation des charges de fonctionnement en M€

	2011	2012
Charges de fonctionnement AFPA National - AFPA ingénierie - AFPA transitions	67,34	46,04
Charges de fonctionnement Régions	180,07	179,44
Total charges de fonctionnement	247,41	225,48

Source : Cour des comptes d'après AFPA

Les variations observées entre les régions et le niveau central proviennent cependant essentiellement d'une répartition différenciée des charges.

Ainsi, de nombreuses dépenses supportées jusqu'en 2011 par le niveau national ont été, à partir de 2012, répercutées partiellement sur les charges de fonctionnement des régions. Il s'agit des contrats de maintenance notamment du réseau informatique, des assurances et des frais de télécommunications qui sont dorénavant affectés en fonction de l'importance des régions ou de leur consommation.

2 - La répartition des charges par nature de dépenses pour les exercices 2011 et 2012

De manière générale, les dépenses de matière d'œuvre et d'outillage, d'honoraires, de communication, de fonctionnement et d'entretien courant hors maintenance ainsi que de déplacements sont en nette diminution, ce qui traduit la volonté de l'AFPA de les limiter et de ne pas s'engager dans des travaux lourds d'entretien ou de rénovation, autres que ceux touchant à la sécurité et au fonctionnement correct des structures.

Les dépenses d'entretien et de réparation des biens immobiliers ont baissé ainsi de 52% depuis 2009.

⁷⁴ L'AFPA peut également individualiser les coûts par regroupement analytique des formations (GRN).

En revanche, les charges liées aux dépenses d'«énergie et de fluide » ont augmenté de près de 3 M€ (+ 11 %), tout comme celles liées aux « locations et crédit baux », incluant les locations immobilières, les imprimantes, le parc de véhicules loués ou détenus (+ 19%). Ces deux dépenses cumulées correspondent à près d'un quart de la totalité des dépenses de fonctionnement de l'exercice 2012⁷⁵.

B - Un contrôle des achats à renforcer

Aucun dysfonctionnement particulier n'a été relevé, dans les régions analysées par la Cour, en ce qui concerne les commandes ou les validations prévues. Les procédures mises en œuvre permettent à l'AFPA de mieux contrôler ses dépenses.

On note cependant certaines réticences formulées par les formateurs locaux, qui préféreraient avoir recours à un approvisionnement de proximité en raison d'une meilleure connaissance des fournisseurs, qui proposent parfois des matières déclassées.

Si la fonction achats fait l'objet de mesures d'amélioration efficaces, les marchandises livrées et stockées ne font pas l'objet d'un inventaire adapté et certains formateurs ou stagiaires font état de ruptures de stocks. En effet, l'AFPA ne réalise pas de suivi de ses stocks : les montants comptabilisés au bilan jusqu'au 31 décembre 2011 étaient inchangés depuis 2002.

L'AFPA précise avoir abandonné le principe d'inventaire à partir du moment où les achats générés par les formateurs en passant par le logiciel central d'achat étaient quasi intégralement consommés dans l'année budgétaire et contrôlés par les managers de formation. Les « magasins » des centres de formations ainsi que les emplois et les coûts de gestion attachés ont donc été supprimés, les achats et les approvisionnements s'effectuant à « flux tendus ».

Même si elles sont consommées dans l'année, les marchandises livrées devraient faire l'objet d'un inventaire pour permettre aux formateurs de s'assurer de leur disponibilité et de limiter tout risque de « coulage » ou de détérioration. Le suivi et la protection de ces stocks est indispensable et doit faire l'objet de mesures correctrices.

⁷⁵ Cf. annexe n° 8.

IV - Le plan de refondation : des objectifs financiers d'envergure

Le plan de refondation de l'AFPA a fait l'objet de négociations successives. Il fixe pour la période 2013-2017 des objectifs ambitieux.

A - Des prévisions financières ambitieuses

Tableau n° 29 : synthèse des prévisions du plan d'affaires élaboré par l'AFPA en M€

En M€	2012 (prévisions)	2013	2014	2015	2016	2017
Produits d'exploitation	809	797	824	849	880	899
Reprise sur provision assurance retraite	10	9	8			
Charges d'exploitation (dont)	837	807	789	774	780	787
Fonctionnement	227	221	218	214	216	217
Personnel	610	586	571	560	564	570
Excédent brut d'exploitation	-18	- 1	+ 42	+ 69	+ 94	+ 105

Source : AFPA

1 - Le développement de l'activité

Le plan de refondation vise à augmenter le chiffre d'affaires de l'AFPA en la rendant plus compétitive avec la mise en œuvre des objectifs suivants :

- le développement et la modernisation des plateaux techniques de l'AFPA ;
- la mise aux normes du parc d'hébergement de l'AFPA ;
- la création de centres AFPA auxquels seront rattachés des centres jumelés ou des antennes.

2 - Le redressement financier

Le plan prévoit une réduction des coûts d'ici 2017, pour assurer la viabilité financière de l'association, une réduction de son train de vie, une baisse des emplois, un gel des salaires et des embauches et la réorganisation du réseau.

3 - Le retour à l'équilibre d'exploitation avant coûts de restructuration en 2015

a) Une baisse des produits en 2013 qui doit s'infléchir à partir de l'exercice 2014

Le plan d'affaires prévoit une baisse des produits d'exploitation en 2013 pour la cinquième année consécutive mais il envisage, à partir de l'exercice 2014, à la fois une croissance des revenus avec les régions et une augmentation du chiffre d'affaires pour le segment « entreprises » qui deviendraient les axes majeurs de ce plan.

b) Une diminution continue des charges de personnels

Le plan de refondation prend en considération la baisse prévisionnelle des effectifs liée aux départs en retraite et dans une moindre mesure à la diminution des CDD. Il prévoit un meilleur ajustement des effectifs du siège (100 personnes au cours du premier semestre 2013) et un recours au chômage partiel afin de réduire la sous activité dans certaines régions.

c) Des économies liées à un maillage territorial rationalisé

L'AFPA envisage une rationalisation de la cartographie de ses centres, d'une part en distinguant les centres de formation de plein exercice, les centres jumelés⁷⁶ et les antennes, et d'autre part en identifiant des centres nationaux à partir du volume d'offre nationale produite et de l'étendue de la gamme de formations nationales.

Cette nouvelle organisation qui reste encore théorique, réduirait les personnels de structure et les frais de fonctionnement en diminuant les surfaces occupées, ainsi que les frais d'investissement liés à la remise en état de certains bâtiments.

En août 2013, les centres AFPA de plein exercice, encadrés par un directeur de centre sont au nombre de 112 et les centres jumelés, c'est à dire les centres proches de ceux de la catégorie précédente, mais qui sont gérés par la direction de celui-ci sont au nombre de 26.

Il convient de noter que les nombres de 112 et de 26 sont, selon l'association, stables depuis janvier 2013 et qu'ils n'ont vocation à évoluer qu'en fonction d'éléments nouveaux importants, tels que la

⁷⁶ Centre proche d'un centre de plein exercice et géré par la direction de ce dernier.

dégradation forte et durable de leur activité à la suite de la perte d'appels d'offres régionaux. Ce cas de figure pourrait réinterroger le maintien d'une demi-douzaine de centres dans les mois à venir en Pays de la Loire, en Auvergne, Bretagne et région Centre.

78 antennes, rattachées à l'un des 112 centres, ont été identifiées par l'AFPA en janvier 2013. Les antennes ont vocation à devenir des sites de formation permanents ou temporaires où se trouvent des formateurs mais dont les fonctions support sont assurées par le centre de rattachement. Le nombre des antennes est très évolutif, en fonction des marchés remportés et de leur territorialisation. Au 1^{er} septembre 2013, le nombre d'antennes avait été réduit à 71.

L'AFPA envisagerait également de céder ses activités d'hébergement afin de ne pas supporter de trop importantes dépenses d'investissement, en cas de mise en place de baux emphytéotiques administratifs.

B - Une mise en œuvre encadrée

1 - Le financement du plan de refondation

a) La signature du protocole de conciliation

Un protocole de conciliation tripartite entre l'AFPA et l'État⁷⁷, d'une part, les banques⁷⁸, la caisse des dépôts et consignations et la compagnie générale d'affacturage (CGA) d'autre part, a été signé le 24 mai 2013.

Il formalise les engagements respectifs et réciproques des différentes parties.

Les principaux engagements de l'AFPA sont les suivants :

- trouver de nouveaux partenaires financiers qui acceptent de participer aux financements à court et moyen terme et conclure avec l'État des baux emphytéotiques sur des locaux appartenant au domaine privé ou public de l'État ;

⁷⁷ Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) et ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

⁷⁸ BNP Paribas, Société Générale, Banque Populaire Rives de Paris.

- présenter dans un délai de six mois la cartographie cible des implantations territoriales à l’horizon de son plan de refondation et un scénario de rationalisation des activités dans le domaine de l’hébergement et de la restauration ;
- disposer d’une trésorerie minimum mensuelle qui fera l’objet d’une vérification à chaque terme, les investissements réalisés par l’association étant également encadrés.

Ce protocole formalise également les engagements de l’État :

- conclure avec l’AFPA des baux emphytéotiques administratifs (BEA) et des baux emphytéotiques de droit commun en vue de la restauration, de la réparation ou de la mise en valeur de biens immobiliers ;
- se substituer aux « nouveaux partenaires bancaires » dans l’hypothèse où ces derniers n’accepteraient pas de participer aux financements à court ou moyen terme.

b) Les financements prévus

Les obligations associatives

Le plan de financement de l’AFPA envisage la souscription par l’État à une émission obligataire à hauteur de 200 M€ sur trois ans. Ces obligations associatives, qui seraient assimilées à des fonds propres, seront segmentées en trois tranches annuelles : en juin 2013 (110 M€), au plus tard le 31 mars 2014 (50 M€) et au plus tard le 31 mars 2015 (40 M€). Elles seront remboursables *in fine* et rémunérées par un coupon annuel sur une durée de 20 ans.

Le financement à court terme

Les lignes de découverts et les financements auto liquidatifs (Dailly et cession escompte de créances) sont maintenus et/ou renouvelés avec les établissements bancaires existants jusqu’au 31 décembre 2015.

Le protocole prévoit un financement par la compagnie d’affacturation de 45 M€ maximum en 2013, de 70 M€ maximum en 2014 et de 80 M€ maximum en 2015.

À cet effet, la compagnie générale d’affacturation (CGA) s’engage à mettre en place un contrat d’affacturation marché public prévoyant la cession de l’ensemble des marchés publics conclus par l’AFPA avec les régions. En contrepartie, l’AFPA s’engage à mettre en œuvre un

processus de suivi au plus fin des bons de commande, de leur exécution et de leur facturation. Ces opérations seraient réalisées par la cellule administration des ventes en cours de constitution.

Cet engagement est garanti par les banques parties prenantes au protocole et de nouvelles banques ou, à défaut, par l'État.

Le financement à moyen terme

Afin de pouvoir financer certains investissements, l'AFPA pourra recourir à des emprunts à moyen terme de 49,4 M€ auprès des banques existantes et de 40,6 M€ auprès de nouvelles banques ou à défaut auprès de l'État. Ces montants seraient versés en 2013, 2014 et 2015.

En garantie de ce financement, l'AFPA s'engage à consentir aux banques concernées une hypothèque sur les actifs immobiliers qu'elle détient en propre et sur les baux emphytéotiques administratifs ou de droit commun qu'elle devrait conclure avec l'État.

C - Des perspectives d'exécution du plan inférieures aux objectifs

Des zones de risques dans la réalisation du plan de refondation avaient été identifiées fin 2012. Elles concernent principalement l'estimation des produits, les charges de personnel et de fonctionnement et le coût du maillage territorial. Le bilan du plan réalisé à la fin du mois d'août 2013 confirme les difficultés rencontrées par l'AFPA pour atteindre les objectifs initiaux qui étaient trop optimistes.

1 - L'estimation des produits

S'agissant des produits liés aux contrats conclus avec les régions, deux risques avaient été identifiés : la diminution généralisée des enveloppes budgétaires consacrées à la formation professionnelle et les incertitudes liées au renouvellement des appels d'offres régionaux, mais la situation paraît sur ce point s'améliorer.

À fin août 2013, les résultats des contrats passés avec les collectivités territoriales sont supérieurs aux objectifs fixés de près de 11,9 M€. Ceux des contrats de sécurisation professionnelle sont supérieurs de 15,6 % aux objectifs (23,1 M€ réalisés contre 20 M€ attendus). L'activité de période de professionnalisation reste encourageante : les objectifs sont dépassés par rapport au budget de 11,3 % (3,7 M€ réalisés au lieu des 3,3 M€ prévus).

Toutefois, ces résultats encourageants seront insuffisants pour compenser les écarts négatifs sur le marché des entreprises et la commande publique.

Sur le marché des entreprises, les objectifs des contrats d'alternance ne sont pas atteints et le segment de la restructuration est en retrait. Le différentiel pour l'ensemble du champ des entreprises pourrait s'établir à -12 M€, ce qui montre que les objectifs d'activité ne seront vraisemblablement pas atteints.

Le retard est avéré en ce qui concerne le financement des organismes paritaires (écart prévisionnel de 13 M€) et la commande des organismes institutionnels, en particulier de Pôle emploi qui enregistre une très forte diminution de ses actions de formation collective (perte de 5 M€) et de l'AGEFIPH depuis sa régionalisation (perte de 6 M€). Toutefois, s'agissant des perspectives d'évolution, cette dernière s'est engagée à développer son effort de formation dans le cadre du plan des 30 000 formations prioritaires.

La commande publique de l'État est elle aussi en retard (perte envisagée de 11 M€). En dépit d'une commande complémentaire pour la formation des militaires en reconversion, les résultats obtenus sur le marché de formation dans les DOM ne pourront pas permettre à l'AFPA d'atteindre le chiffre d'affaires escompté. Les retards touchent aussi le programme d'activité de service public et les appels d'offres des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) (actions d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques).

De manière générale, le décalage entre l'activité réelle de l'association et les objectifs fixés par le plan de refondation risque de perdurer jusqu'à la fin de l'année - et même au-delà -, et ne pourra pas être compensé par une baisse des charges du même montant.

2 - La baisse des charges de personnels et de fonctionnement

Concernant la masse salariale, les économies semblent réalisables au regard du nombre prévisionnel de départs à la retraite à horizon 2016, dans la mesure où les objectifs intermédiaires sont d'ores et déjà atteints.

En août 2013, la baisse des effectifs était supérieure aux prévisions de 191 équivalents temps plein (ETP), dont 123 contrats à durée indéterminée (CDI), mais les dépenses de personnel seront en dépassement en 2013, du fait du versement des indemnités de départ qui ont été accordées aux partants.

La baisse des charges de fonctionnement a été amorcée en 2012 avec la diminution des frais d'entretien, des frais de maintenance, des matières d'œuvre et des consommables : l'AFPA a atteint les objectifs fixés au budget 2013, mais les coûts induits par les baux emphytéotiques administratifs (loyers, impôts et taxes) et la hausse significative des dépenses de réhabilitation et d'entretien courant représentent encore un risque élevé pour l'avenir.

3 - Une portée nuancée des économies liées au maillage territorial

Les économies potentielles liées à la réforme du maillage semblent cohérentes même si, comme l'indique la direction du budget cette réforme relève plus d'une optimisation de certaines implantations et « ne repose pas sur une évolution significative ».

L'AFPA est en effet confrontée à une négociation régionale qui se réalisera au coup par coup et qui sera plus compliquée dans le cas de restructuration des sites occupés. Ces économies restent en particulier soumises au bon déroulement du calendrier de redéploiement qui dépend des négociations à mener avec des élus locaux.

Les économies de structure présentées par l'AFPA ne sont pas individualisées et clairement rattachées à la situation financière réelle de chacun des centres concernés par le plan de refondation. Cette difficulté a été relevée par la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) qui a indiqué que : « le plan de refondation n'évoque pas explicitement la fermeture des centres déficitaires, mais mentionne des regroupements ou une mutualisation de moyens avec des partenaires de la formation ».

4 - Les prévisions établies en octobre 2013

Au cours de la réunion de suivi du plan de refondation qui s'est tenue en octobre 2013, un écart négatif de 38 M€ en 2013⁷⁹ par rapport aux prévisions de l'AFPA a été envisagé.

D'après l'AFPA, le scénario probable se situe pour le chiffre d'affaires annuel, dans les hypothèses actuelles, aux alentours de 760 M€. Cette évolution devrait affecter l'excédent brut d'exploitation prévu pour 2013 dans le plan d'affaires, mais serait sans incidence sur le besoin de financement.

⁷⁹ Source : Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et AFPA.

Tableau n° 30 : Synthèse prévisionnelle (en M€)

	Budget AFPA 2013	Scénario bancaire 2013	Estimation des réalisations 2013
Produits	797	784	760
Charges de personnel	577	577	579
Charges de fonctionnement	221	220	219 ⁸⁰
EBE	- 1	- 13	- 38

Source : Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et AFPA

————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

La situation économique et financière de l'AFPA reste très fragile. Le plan de refondation se fonde, en effet, sur des hypothèses ambitieuses, tant pour le financement attendu des organismes institutionnels (AGEFIPH et Pôle emploi) et paritaires, que pour les formations commandées par les entreprises, dont le chiffre d'affaires a été en baisse deux années consécutivement.

Les prévisions de résultat établies au 30 octobre 2013 au cours de la réunion de suivi du plan de refondation montrent que les objectifs ne seront pas atteints en 2013, et qu'une perte probable de plus de 30 M€ doit être envisagée.

Des leviers d'économies internes demeurent, en complément du soutien des pouvoirs publics et des banques.

Si les effectifs ont effectivement diminué entre 2007 et 2013, cette baisse repose sur les effectifs en région qui ont été réduits de près de 16 % sur la période, tandis que ceux du siège ont augmenté de 8 % entre 2009 et 2012.

Par ailleurs, les rémunérations sont nettement supérieures à l'appointement minimum prévu pour chaque classe, alors même que s'y ajoutent des primes diverses.

S'agissant de la mobilité des personnels, les aides versées au titre de la GPEEC s'élèvent à 13,34 M€ fin 2012. Leur efficacité mériterait

⁸⁰ Dont 1,5 M€ de frais bancaires liés aux financements et comptabilisés hors EBE par le scénario bancaire.

d'être évaluée compte tenu de ce coût. Par ailleurs, la bourse nationale des emplois et des formateurs n'a pas encore été mise en place.

L'AFPA dispose, en outre, de logements de fonction pour lesquels une redevance forfaitaire mensuelle identique de 400 € est versée par leurs occupants, quelle que soit la superficie du logement. Elle dispose aussi d'un parc important de véhicules de service et de fonction. Force est de s'interroger sur l'utilité des véhicules de fonction, notamment pour les membres du comité exécutif et les directeurs centraux, alors que près de mille véhicules de service sont mis à disposition des agents.

En ce qui concerne l'administration des ventes, la gestion de la facturation doit être améliorée avec la mise en place d'un pilotage national opérationnel et efficient qui doit prendre en compte les nouvelles exigences liées à l'application du principe de juste compensation attaché aux services d'intérêt économique et général.

Pour les centres qui ont à gérer de la matière d'œuvre et de l'outillage, l'absence de gestion des stocks est préjudiciable : outre la prévention des vols qui devient impossible, une telle absence conduit à devoir réformer des stocks devenus périmés. Il est indispensable que l'AFPA mette en place un suivi et une protection de ses stocks.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. poursuivre les efforts de réduction des effectifs administratifs, en particulier au siège de l'AFPA ;*
 - 8. développer toutes les opportunités de mobilité favorisant l'adéquation des effectifs opérationnels à une activité rentable ;*
 - 9. encadrer les rémunérations et les avantages liés, en cohérence avec la grille établie ;*
 - 10. réduire les délais de facturation, tout en renforçant le contrôle des procédures.*
-

Chapitre IV

Des implantations immobilières nombreuses et coûteuses

Dans une concurrence accrue ces dernières années, les atouts principaux de l'AFPA cités par ses « clients » sont la qualité de ses plateaux techniques et son offre de formations qualifiantes associées à un hébergement et à la restauration.

Cependant, le patrimoine de l'association ne lui appartient pas ; il est vétuste, et aucune solution n'a encore été trouvée pour régler le problème de la prise en charge de sa rénovation.

I - Une implantation nationale dense

A - De vastes sites occupés de longue date

L'AFPA était implantée au premier trimestre 2013 dans toutes les régions, sur 216 sites de production ; ce chiffre est fluctuant en raison de la fermeture de certains centres de formation prévue dans le plan de refondation ou de la création d'antennes nouvelles dans certaines régions (ainsi, on compte en Rhône-Alpes, une direction régionale, 12 centres de formation et 20 antennes délocalisées qui sont rattachées à un centre et ne

sont pas répertoriées en tant qu'implantations en raison de leur caractère provisoire).

La majorité des biens occupés par l'AFPA ont été mis à sa disposition par l'État en application d'un arrêté spécifique de 1949⁸¹ (180 sites, représentant plus de 2,1 millions m² et 3 350 bâtiments répartis sur 930 hectares d'emprises foncières). Les espaces occupés comprennent, sur une même emprise, des bureaux administratifs, des locaux ou des plateaux techniques de formation et des locaux de restauration et d'hébergement.

L'AFPA est par ailleurs locataire, dans le cadre de baux commerciaux ou de baux établis avec des collectivités territoriales ou des offices HLM. On recense actuellement près de 153 baux.

Enfin, elle est propriétaire de trois centres, situés à Alès (Gard), Mazières-en-Mauge (Maine et Loire) et Borgo (Corse).

B - Un patrimoine mis à disposition par l'État

Les biens de l'État (affectés au ministère du travail dans leur grande majorité) sont mis à disposition de l'AFPA dans le cadre de « baux État » conclus pour des durées moyennes de 12 ans ou de conventions d'occupation précaire de durée plus courte, assortis d'un loyer symbolique, qui constitue un avantage relatif par rapport à certains autres organismes de formation.

1 - Un patrimoine important et mal répertorié

Dans la plupart des cas, la DGEFP gère elle-même les baux et précise que l'implication de France Domaine dans ce dossier est faible.

À différentes reprises depuis 1990, l'inspection générale des finances, l'inspection générale des affaires sociales et la Cour des comptes ont constaté que l'État, propriétaire des sites immobiliers, ne tenait pas à jour le recensement de son patrimoine et qu'il n'y avait pas d'acte de propriété pour certains biens.

France Domaine indique que la connaissance du patrimoine relève de la responsabilité directe de l'association, dès lors que l'AFPA en exerce le contrôle et qu'elle n'a pas le statut d'opérateur de l'État, ce qui

⁸¹ Arrêté du 26 mars 1949 fixant les modalités de transfert de la gestion des centres collectifs de formation professionnelle accélérée à l'association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main d'œuvre.

aurait permis, selon le service, d'intégrer l'AFPA dans le périmètre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière. Cette position paraît difficilement soutenable avec la signature prochaine par l'État des baux emphytéotiques administratifs, en tant que propriétaire de ce patrimoine.

L'AFPA possède des bases de données diverses et un plan avec les références cadastrales des implantations immobilières, mais ces documents sont diversement renseignés, les biens appartenant au ministère du travail n'étant pas gérés de la même manière que ceux qui appartiennent au ministère de la défense.

Dans son rapport de mai 2011, l'inspection générale des finances déplorait « qu'il n'ait été procédé plus tôt ni par l'État, ni par l'association à un véritable inventaire des biens et à un véritable travail de recherche sur l'origine de la propriété des biens ». Ce sujet reste d'actualité. Le président de l'association a ainsi confirmé que certains actes de propriété n'avaient pas été retrouvés et que certains biens ne sont pas cadastrés.

2 - Un patrimoine mal entretenu

Le patrimoine est ancien et vaste et n'a pas été suffisamment entretenu, même si l'État indique avoir versé près de 650 M€ de subventions pour la rénovation des bâtiments entre 1999 et 2012⁸². Si les plateaux techniques de formation ont fait l'objet des travaux nécessaires à leur bon fonctionnement, certains bâtiments dédiés à l'hébergement et à la restauration mais aussi à la formation sont souvent dans un état de délabrement inquiétant au point que l'AFPA a dû prendre la décision, ces dernières années, d'en murer les ouvertures et les accès.

La remise à niveau des 3 350 bâtiments de l'État occupés par l'AFPA est évalué dans le plan de maintenance du patrimoine établi en février 2012 par l'AFPA à 623 M€, auxquels s'ajoutent le coût des mises aux normes et mises au standard : 150 M€ pour la mise aux normes handicapés et 450 M€ pour les mesure dites « Grenele de l'environnement ».

Globalement, le coût de réhabilitation de tous les centres est donc évalué à près de 1,2 Md€, mais le plan de refondation retient le chiffre de 600 M€ de travaux prioritaires.

⁸² L'AFPA évalue pour sa part ce montant à 500 M€.

3 - Un patrimoine dont la gestion nécessite des compétences particulières

La direction nationale du patrimoine, placée auprès du directeur des services et des moyens généraux, assure la gestion opérationnelle du patrimoine et elle dispose de référents dans chaque direction régionale. Toutefois, l'AFPA ne dispose pas dans ses antennes de toutes les compétences techniques requises pour gérer un patrimoine aussi vaste que celui qu'elle occupe.

4 - Le projet inabouti de transfert des biens de l'État à l'AFPA

a) Une décision actée par la loi en 2009

Pour accompagner les mutations de l'AFPA et compenser la baisse de sa subvention, l'État avait décidé dans le contrat de progrès 2004-2008, de transférer à l'AFPA, à titre gratuit, son patrimoine immobilier. Cette décision qui concerne les 180 sites appartenant à l'État est inscrite à l'article 54 de la loi de 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Article 54 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 sur la formation professionnelle

« Sont apportés en pleine propriété à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, au 1er avril 2010, les biens appartenant à l'État mis à sa disposition dans le cadre de son activité dont la liste est fixée par décret.

Ceux des biens qui appartiennent au domaine public sont déclassés à la date de leur apport. Cet apport en patrimoine s'effectue à titre gratuit et ne donne lieu à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes ni à aucun versement de salaire ou honoraires au profit de l'État ou de ses agents ».

Il s'agissait aussi par cette dévolution de conforter l'actif de l'association, ainsi que la qualité de son passif et de ses quasi fonds propres⁸³.

Cette décision a été prise, alors même qu'était retirée à l'association une partie des missions de service public qu'elle exerçait

⁸³ Source : rapport de l'inspection générale de finances du 31 mai 2011.

dans le but de la mettre en conformité avec les règles de concurrence résultant du droit de l'Union européenne.

b) La censure du Conseil constitutionnel

Saisi de deux questions prioritaires de constitutionnalité, posées respectivement par les régions Centre et Poitou-Charentes, le Conseil constitutionnel a censuré cet article par décision n° 2010-67/86 du 17 décembre 2010, en considérant que ni cette disposition ni aucune autre disposition applicable au transfert des biens en cause ne permettaient de garantir qu'ils demeureront affectés aux missions de service public qui restent dévolues à cette association en application du 3° de l'article L. 5311-2 du code du travail et que la dévolution à l'AFPA de biens immobiliers, à titre gratuit et sans aucune condition ou obligation particulière, méconnaissait la protection constitutionnelle de la propriété des biens publics. Devant cette décision, les ministres en charge du budget et de l'emploi ont demandé à l'inspection générale des finances (IGF)⁸⁴, avec l'appui du Conseil d'État, de proposer les scénarii qui permettraient de sortir de l'impasse.

c) Les préconisations de l'inspection générale des finances (2011)

Le rapport confié en 2011 à M Thierry Wahl, inspecteur général des finances, évoque trois familles de scénarii.

La première consiste à confier à l'AFPA la pleine propriété des biens immobiliers qu'elle exploite, la deuxième en une location par l'AFPA à l'État, qui en resterait propriétaire, des biens nécessaires à son activité, et la troisième, en une cession par l'État du patrimoine à un tiers qui deviendrait bailleur de l'AFPA. Les rapporteurs ont estimé que la première et la troisième solution n'apportaient pas de garanties suffisantes pour être mises en œuvre rapidement. Ils ont recommandé la voie du bail emphytéotique administratif (BEA) qui est rendue possible par l'article 11 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010⁸⁵.

En outre, la mission a suggéré que les baux s'accompagnent de la mise en œuvre par l'AFPA d'un plan de valorisation de ses actifs et de son patrimoine, dans le but d'identifier avec précision les actifs qui sont utiles à l'activité de l'association et ceux qui ne présentent pas la

⁸⁴ Lettre de saisine du 31 mars 2011.

⁸⁵ L'article 11 de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services créé au profit de l'État une nouvelle catégorie de baux emphytéotiques administratif dits « BEA de valorisation ».

rentabilité nécessaire au regard du cadre général d'activité. Elle a insisté pour qu'un bail soit établi pour chacun des sites et que la redevance à acquitter tienne compte de la capacité contributive de l'association, mais ne soit pas modique pour ne pas être qualifiée de libéralité.

La mission a recommandé enfin « que l'AFPA procède, sans tarder, à un audit complet des sites sur lesquels elle exerce son activité », incluant un examen de l'utilité de chacun des sites, de leur efficacité, et de leur rentabilité ainsi que, de façon générale, de leur état patrimonial et de leur intérêt professionnel et financier.

L'AFPA a entrepris en 2011 une analyse de son maillage territorial et de la performance de l'ensemble de ses implantations. Ces travaux ont été repris partiellement dans le plan de refondation et complétés par des scénarii d'évolution pour chacun.

d) L'avis de l'Inspection générale des affaires sociales (2012)

Dans son rapport sur l'AFPA d'octobre 2012, l'IGAS a estimé que l'AFPA ne disposait ni des moyens, ni des compétences techniques pour gérer son patrimoine. Elle a indiqué en outre que l'AFPA n'avait pas besoin d'être propriétaire pour exercer son activité, en particulier lorsqu'il s'agit de formations tertiaires qui peuvent être organisées à titre temporaire ou en entreprise, ce qui est effectivement le cas dans certaines régions (Rhône-Alpes par exemple) qui disposent d'antennes de formation pour une durée déterminée et en fonction des besoins des territoires.

L'inspection a recommandé soit la relance des BEA, soit le transfert des biens à un professionnel de la gestion immobilière, soit le transfert gratuit à l'AFPA des biens immobiliers répondant aux conditions posées par le Conseil constitutionnel et aux exigences du droit européen, c'est-à-dire avec le versement d'une « contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle du patrimoine », soit enfin une dévolution aux régions, solution préconisée prioritairement.

Compte tenu des contraintes évoquées par le rapport et de l'interrogation qui subsistait sur l'avantage que l'État aurait pu fournir à l'AFPA en lui accordant des baux de longue durée à des prix trop avantageux, France Domaine a été chargé de préparer des projets de baux qui renforcent la solidité des BEA. Le service indique qu'il a mobilisé ses ressources d'évaluation pour établir la redevance domaniale due par l'AFPA et qu'il a participé, avec la direction des affaires juridiques des ministères économique et financier, à la rédaction du bail type.

5 - Une situation évolutive

L'AFPA n'a pas les moyens d'entretenir tout le patrimoine qui a été mis à sa disposition depuis près de soixante ans. Toutefois, tout le patrimoine qu'elle occupe ne lui est pas nécessaire : sa situation devrait évoluer ces prochaines années dans le cadre d'un nouveau maillage territorial qui reste à définir.

a) La mise en œuvre des baux emphytéotiques administratifs

Le chantier prioritaire du plan de refondation sur la redéfinition du maillage territorial de l'AFPA retient la mise en œuvre effective de baux emphytéotiques pour clarifier la situation immobilière et constituer une garantie bancaire pour les établissements engagés dans le plan de refondation.

Le plan de refondation suppose :

- que la solution des baux permettra de restituer des sites au cas par cas afin d'ajuster le maillage territorial dans le temps, ce qui conduira à impliquer les collectivités territoriales qui seront parties prenantes de la décision ;
- que les loyers tiendront compte de l'état de vétusté des bâtiments et du faible niveau d'investissement réalisé ces dernières années (le plan évoque même l'éventualité d'un loyer différé de deux ans pour accompagner le retour à l'équilibre économique de l'association) : toutefois, la fixation d'une redevance trop basse pourrait être considérée comme un mode de concurrence déloyale vis-à-vis des autres organismes de formation ;
- que les baux donneront la possibilité de contractualiser un partenariat pour l'hébergement : cette éventualité nécessiterait de fixer avec précision les droits et devoirs des partenaires qui ne se résument pas à une relation bilatérale mais impliquent aussi le financement des régions et des stagiaires.

Devant la complexité du sujet et des problèmes en suspens auxquels se rajoutent les modalités de règlement de la taxe foncière et de la prise en charge des contraintes imposées par les mises aux normes handicapés et « Grenelle de l'environnement », le secrétariat général du gouvernement a désigné un nouveau comité d'experts pour accompagner la préparation des premiers baux.

Quatre projets ont été établis, dont deux pourraient être signés d'ici la fin de l'année 2013, si un accord intervient entre les parties, ce qui

reste à ce jour hypothétique : en effet, selon l'association, l'État propriétaire doit assumer, préalablement à la signature des baux, ses obligations de maintenance et de mise aux normes, alors que « depuis plus de 60 ans, l'AFPA assume simultanément les responsabilités de propriétaire (par pseudo mandat de l'État, lequel subventionnait l'AFPA pour la maintenance immobilière) et de locataire assurant l'entretien du patrimoine sur ses fonds propres ».

Les baux qui doivent impérativement être signés puisqu'ils constituent une garantie pour les banques n'ont pas encore été acceptés par l'association qui conteste le montant prévu de la redevance.

b) Les perspectives ouvertes par le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique

Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique qui renforce les compétences de la région en matière de formation professionnelle ouvrirait, dans sa rédaction initiale, un droit d'option aux régions intéressées en vue d'une dévolution par l'État du patrimoine immobilier utilisé par l'AFPA dans le cadre de son activité, hors bail emphytéotique administratif (BEA).

L'éventualité d'un nouveau transfert est accueillie de façon inégale par les régions. Cet accueil est bienveillant dans les régions où le foncier constitue un enjeu fort (Rhône-Alpes et PACA, par exemple), mais plus réservé en Champagne-Ardenne, par exemple : dans cette région, l'attrait est marqué pour certaines villes (Reims par exemple), mais plus mitigé pour le département des Ardennes, durement touché par la crise ; dans certains cas (à Rethel par exemple), ce sont les communes qui pourraient être intéressées par la reprise des terrains occupés par l'AFPA.

Dans tous les cas de figure, les élus estiment que l'éventualité d'une reprise du patrimoine occupé par l'AFPA doit être examinée au cas par cas, que la négociation pourra être concertée avec d'autres organismes de formation professionnelle dans la perspective d'une réponse mieux adaptée à la demande des régions, qu'il est urgent de procéder à un état des lieux de chaque centre, et que cet audit immobilier constitue un préalable à toute discussion (la région Pays-de-Loire a pris l'initiative d'un tel audit en 2013).

II - Des centres d'hébergement en mauvais état

L'AFPA avait, jusqu'en 2004, l'obligation d'assurer gratuitement l'hébergement des stagiaires demandeurs d'emploi dont les parcours

étaient financés par l'État. Elle dispose donc, à côté de ses centres de formation, de 134 centres d'hébergement (15 000 places dont 11 000 places ouvertes) qui sont répartis sur l'ensemble du territoire national.

Certains centres ont été rénovés grâce aux subventions d'investissement de l'État, mais ils sont dans leur grande majorité en mauvais état général et restent parfois inutilisés (bâtiments amiantés et murés à Rethel, délabrés et murés à Lyon-La Treille, inoccupés à Lyon ou à Marseille).

Le nombre de stagiaires étant en baisse constante, les taux d'occupation constatés ne s'élèvent globalement qu'à 59 % (3 550 000 nuitées en 2011). Les hébergements ont donc vocation à accueillir un public plus large (autres stagiaires de la formation professionnelle, apprentis majeurs, jeunes travailleurs, etc.).

Il serait donc utile à l'AFPA de trouver des partenaires qui puissent être les opérateurs des rénovations et qui soient agréés en tant que « bailleur social » et gestionnaire d'hébergement. Des études et des négociations sont en cours avec certains opérateurs régionaux d'habitat social, avec les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et avec Adoma.

A - Un accord-cadre de partenariat signé par l'AFPA avec Adoma

Un accord cadre a été signé le 6 février 2013 avec Adoma pour l'hébergement.

L'AFPA dispose de centres sous-occupés, tandis qu'Adoma, chargée d'accueillir en résidences sociales des jeunes de 16 à 25 ans apprentis ou bénéficiant d'un contrat aidé ou d'une formation en alternance, peine à trouver des solutions à des prix raisonnables.

Adoma et l'AFPA ont décidé de faire une analyse conjointe des synergies possibles. Trois cas de figure ont été identifiés :

- les sites tendus dans lesquels l'AFPA effectue des formations de longue durée et où elle est en mesure de réserver l'intégralité de la résidence rénovée ;
- les sites tendus dans lesquels l'AFPA n'est pas en mesure de réserver tous les logements et où Adoma aurait pour mission de compléter les logements vacants en les proposant à ses publics cibles : jeunes travailleurs précaires par exemple.

- enfin, les sites pour lesquels l'AFPA n'exprimerait aucun besoin et qui pourraient être utilement mobilisés, en zones détendues, pour de l'hébergement (urgence ou asile), ce dernier axe étant plus compliqué à mettre en œuvre à brève échéance.

Ce partenariat permettrait, selon les deux opérateurs, de valoriser un patrimoine de l'État aujourd'hui mal entretenu et sous occupé, de faciliter le projet de « refondation » de l'AFPA en confiant la rénovation et la gestion du patrimoine de l'État qu'elle occupe à Adoma, tout en lui garantissant un volume de places dédiées, et de développer enfin une offre nouvelle de logements à destination de publics jeunes (compatibles avec les stagiaires AFPA), en sus du patrimoine actuel d'Adoma.

L'accord-cadre prévoit la mise en place de deux comités :

- un comité technique qui examine les faisabilités réalisées sur chaque site. Après arbitrage et validation par le comité technique, une convention sera rédigée pour chaque site, fixant les orientations opérationnelles : programmation, prix de revient, plan de financement, planning ;
- un comité de suivi avec les principaux partenaires du dispositif pour procéder à un suivi de l'accord-cadre, tirer des éléments de bilan et proposer des aménagements en vue d'adapter les interventions si cela s'avère nécessaire.

B - Une expérimentation pilote envisagée

Des études sont actuellement menées dans deux régions à fort besoin d'hébergement : l'Île-de-France et Rhône-Alpes, qui représentent 21 sites, totalisant 2 400 places d'hébergements, dont le taux d'occupation moyen par les stagiaires de l'AFPA est inférieur à 40 %.

Parmi ces 21 sites, six sites prioritaires de formation ou d'hébergement ont été retenus, après arbitrage entre Adoma et l'AFPA, en vue de leur rénovation complète. Il s'agit pour l'Île-de-France des sites de Montreuil, Créteil et Stains et pour la région Rhône-Alpes, des sites de Vénissieux, Rillieux-la-Pape et Bourg-en-Bresse. En outre, Adoma s'intéresse au site de Neuilly-sur-Marne pour lequel une négociation pourrait être engagée directement avec les services de l'État dans le cadre de la mobilisation du foncier public pour le logement social, entériné par le décret du 15 avril 2013.

C - Les questions relatives au transfert du patrimoine des hébergements à un organisme agréé

Le partenariat, tel qu'il est envisagé, nécessitera un engagement fort de l'État au niveau central et local.

En effet, la restructuration des bâtiments d'hébergement pour les stagiaires repose sur la mobilisation de financements de droit commun (prêts locatifs aidés d'intégration pour les projets de résidence sociale), de prêts locatifs à usage social et de prêts complémentaires de la Caisse des dépôts et consignations et des partenaires d'Action logement. Enfin, la mise à disposition du parc immobilier reste à finaliser par des baux emphytéotiques administratifs dont les contours n'ont pas été définitivement arrêtés.

Le partenariat entre l'AFPA et Adoma repose aussi sur les régions qui, de fait, assurent la réservation des places d'hébergement, pour lesquelles l'AFPA est rémunérée. Il s'agira donc d'obtenir la subrogation de ces aides au profit d'Adoma et d'élargir les publics aux stagiaires et alternants d'autres organismes. Outre la nécessité d'une complémentarité géographique, Adoma ne pourra intervenir sur un secteur qu'avec un appui fort du conseil régional.

En outre, plusieurs questions ne sont pas réglées à ce jour au sujet du coût des hébergements et de la possibilité pour les stagiaires d'en assurer le financement ; il en va de même pour l'accueil de publics dans les centres alors qu'ils n'ont aucun lien avec l'AFPA, ce qui représente une opportunité pour la restauration, mais une contrainte en matière de sécurité ; une question se pose également pour l'égalité d'accès et la priorité d'hébergement pour les stagiaires AFPA sur l'ensemble du territoire, mais aussi pour le principe de la gratuité de l'hébergement ou, à défaut, l'application d'un niveau de redevance résiduelle (une fois déduites les aides publiques dont celle des régions), compatible avec le revenu des stagiaires.

Enfin et surtout, pour mettre en place une telle opération, il est indispensable que l'AFPA dispose de droits réels sur le patrimoine immobilier, éventuellement sous forme de baux emphytéotiques administratifs ou dans le cadre d'une négociation avec les collectivités territoriales.

III - Une nécessaire rationalisation de l'immobilier de l'AFPA dans l'Est parisien

La Cour n'a pas réalisé un examen complet des implantations de l'AFPA dans la région Île-de-France qui n'entrait pas dans l'échantillon des régions contrôlées. Son contrôle sur les activités du siège qui est implanté à Montreuil l'a néanmoins amenée à faire les constats suivants :

A - La double implantation actuelle du siège

L'organisme est actuellement implanté sur deux sites distincts dans Montreuil :

- 372 personnes sont restées dans l'ancien siège de l'AFPA (La Noue) appartenant à l'État qui est situé 13, place du Général de Gaulle, composé de cinq bâtiments d'une superficie totale de 13 280 m² dont l'exploitation n'est pas à ce jour optimale.
- 253 autres personnes ont été installées dans une tour située 3, rue Franklin (Tour 9) où 6 750 m² de bureaux (cinq plateaux de 1 350 m²) sont loués pour héberger la direction générale, la direction de la communication et le service juridique, la DRH, le contrôle de gestion, les directions du marketing, du commercial public et des entreprises ainsi que la direction régionale d'Île-de-France.

1 - La tour T9

Le bail de la Tour T9 a été consenti pour une durée de neuf années à compter du 1er décembre 2010 à un loyer supérieur aux coûts du marché dans cette zone.

Une renégociation de ce bail a été entreprise, en contrepartie d'une extension ferme du bail de six années supplémentaires (jusqu'en 2019). Pendant la durée du plan de refondation (2013-2017), l'économie globale générée serait de 2,75 M€, dont 2,25 M€ sur la période 2013-2015, qui est une période financièrement critique pour l'Association.

2 - Le site de La Noue

Le site est composé de divers bâtiments qui, pour certains d'entre eux, nécessiteraient d'être mis aux normes pour devenir vraiment opérationnels.

Un étage du bâtiment A (550 m²) a été neutralisé afin d'éviter que le bâtiment ne soit classé immeuble de grande hauteur. De nombreuses salles de réunion mutualisées ont été créées. Le deuxième étage du bâtiment B (950 m²) est neutralisé pour désamiantage. Le troisième étage du bâtiment C (820 m²) est occupé en totalité par les organisations syndicales et le quatrième étage de ce même bâtiment (820 m²) est affecté aux réunions.

Une partie significative du site pourrait être transformée en centre de formation.

B - Les pistes d'économies à explorer dans l'est parisien

1 - L'immeuble du 8, rue Georges et Mai Politzer à Paris 12 (site Reuilly)

L'AFPA envisageait de se porter acquéreur de l'immeuble qui était mis en vente pour un montant de 32 M€ et de le transformer dans sa totalité en un grand centre de formation tertiaire dans Paris intra-muros. L'acquisition de l'immeuble ne semble plus aujourd'hui à l'ordre du jour. L'AFPA envisage désormais une restructuration qui durerait jusqu'au renouvellement du bail en 2016.

2 - Le centre pédagogique tertiaire de Neuilly-sur-Marne

L'AFPA dispose par ailleurs d'un centre pédagogique et technique tertiaire d'une superficie de 10 000 m² bâtis sur un terrain de 20 000 m², situé 63, rue Louis Ampère, à Neuilly-sur-Marne (93), qui appartient à l'État et dont les locaux, occupés par 70 ingénieurs de formation, ne sont pas totalement rentabilisés.

L'AFPA pourrait envisager de le restituer à l'État pour qu'il puisse être transformé en immeuble à usage de logements sociaux.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La question du patrimoine affecté à l'AFPA est un enjeu central en termes financiers (le protocole de conciliation faisant notamment de la conclusion des baux emphytéotiques administratifs (BEA) une condition de la participation des banques au financement de l'AFPA), mais aussi d'organisation de l'activité et de sa restructuration sur le territoire.

Cependant la gestion des biens mis à disposition de l'AFPA par l'État est un dossier complexe. Les retards pris dans les décisions concernant ce sujet et les dégradations du patrimoine qui ont pu en résulter ont entraîné des conséquences défavorables pour l'organisme.

Plusieurs rapports récents des inspections générales des finances ou des affaires sociales ont contribué à établir un diagnostic et à proposer des solutions. Mais la situation est encore aujourd'hui très confuse, et il n'est pas certain qu'une solution unique puisse être adoptée : une adaptation à chaque contexte régional pourrait éventuellement s'imposer.

Par ailleurs, la mise en œuvre de baux emphytéotiques administratifs pour la gestion des biens, proposée par un rapport de l'inspection générale des finances de 2011, a été retenue par l'État, par le plan de refondation et par le comité interministériel de restructuration industrielle. Or cette procédure n'est toujours pas finalisée entre France Domaine et l'AFPA qui n'ont pu se mettre d'accord sur le montant d'une redevance acceptable pour l'organisme, alors même que ces baux sont envisagés pour constituer une garantie bancaire. La persistance d'une telle situation apparaît difficilement compréhensible.

L'expérimentation d'un partenariat pour l'hébergement des stagiaires fait actuellement l'objet d'un accord-cadre signé entre l'AFPA et Adoma qui devrait concerner six sites en Île-de-France et en Rhône-Alpes. Sa mise en œuvre concrète repose là aussi sur la signature de baux emphytéotiques administratifs et sur la mobilisation de financements adaptés. Elle soulève également des questions relatives au coût des hébergements et aux droits de réservation qui ne sont pas encore résolus.

Compte tenu de la situation financière actuelle de l'AFPA, de la densité de son réseau en Île-de-France et de la sous-occupation manifeste des bâtiments qu'elle occupe sur divers sites (Tour T9 et la Noue à Montreuil (93), sur le site de Reuilly à Paris ainsi qu'à Neuilly-sur-Marne), une rationalisation des implantations immobilières pourrait être opérée dans l'Est parisien et une réflexion plus générale doit être engagée pour réorganiser les centres de formation tertiaire en Île-de-France.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 11. effectuer dans les meilleurs délais un audit de l'état du patrimoine dans chaque région ;*
 - 12. rationaliser les implantations de l'AFPA et de son siège dans l'Est parisien.*
-

Conclusion générale

Alors que l'AFPA aurait dû depuis 2009 devenir un organisme de formation modernisé, capable d'affronter les règles de la concurrence, son statut et son fonctionnement demeurent caractérisés par une forte intervention des pouvoirs publics :

- un régime de subventions encadré subsiste ;
- la gouvernance de l'association est marquée par la présence de l'État au sein du conseil d'orientation et par le maintien d'un contrôle général économique et financier ;
- le patrimoine immobilier occupé par l'AFPA est toujours mis à sa disposition par l'État dans des conditions juridiques qui n'ont pas à ce jour été éclaircies ;
- la négociation avec les élus locaux privilégie une logique d'aménagement du territoire qui n'est pas systématiquement compatible avec la rationalisation du maillage territorial, dans la mesure où celle-ci implique la fermeture des centres de formation non rentables ;
- Le soutien financier de l'État est essentiel pour la mise en œuvre du plan de refondation 2013-2017 de l'organisme.

Parallèlement, l'AFPA a maintenu des pratiques héritées de son ancien statut d'opérateur public et n'a pas adapté son modèle économique et l'organisation de ses formations : de manière générale, l'association a tardé à développer une stratégie concurrentielle, orientée notamment vers les entreprises :

- elle maintient une organisation des stages fragile qui associe, à une formation, un formateur identifié ;
- la gestion de ses ressources humaines cumule les rigidités de la gestion de l'emploi du secteur public et les avantages des rémunérations du secteur privé ;
- elle conserve des effectifs nombreux au siège, alors que ses formateurs ne représentent que moins de 50 % de l'ensemble des personnels.

Aussi, alors que l'AFPA se considère comme l'organisme de référence de la formation des demandeurs d'emploi, elle ne représente que 22 % des parts de marché de ce secteur.

Dans ce contexte, l'organisation unitaire et toujours centralisée de l'AFPA est remise en question par la régionalisation du marché de la formation professionnelle.

Ces difficultés à s'adapter aux nouvelles contraintes qui s'imposent à l'association ont conduit à une crise financière grave qui s'est traduite par une perte de 91,8 M€ en 2012.

Le plan de refondation mis en œuvre pour faire face à cette situation d'urgence constitue une dernière chance pour l'AFPA d'assurer sa pérennité. Il repose néanmoins sur des hypothèses ambitieuses qui impliquent une rigueur et des mesures d'économie drastiques, en particulier en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et de l'immobilier.

Par ailleurs, l'État a apporté à l'AFPA des garanties financières pour soutenir sa négociation avec les établissements bancaires et mettre en œuvre son plan de refondation. Ce soutien financier prolonge l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion de l'association et perpétue l'ambiguïté dans laquelle elle se situe depuis 2009.

Dès lors, une clarification de la stratégie de l'État justifiant le soutien financier apporté à l'AFPA apparaît nécessaire.

Annexes

Annexe n° 1 : saisine du Sénat et réponse du Premier Président

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

KCC A1300931 KJF
04/02/2013Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
COUR DES COMPTES
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 29 janvier 2013

Réf. : S/2013.02.1

Monsieur le Premier Président,

En application de l'article 47-2 de la Constitution et conformément à l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances et à l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, nous avons l'honneur de demander à la Cour des comptes la réalisation, pour la commission des affaires sociales, de rapports d'enquête d'une part sur l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), en vue d'une remise à la fin de l'année 2013, et d'autre part sur les aides à l'apprentissage, en vue d'une remise à la fin de l'année 2014.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier Président, en l'assurance de notre meilleure considération.

Commission des Finances
Le président
Philippe MARINICommission des affaires sociales
La Présidente
Annie DAVID

KCC D1301635 KZZ
03/04/2013



Le Premier Président

Paris, le 28 MARS 2013

Madame la Présidente,

En application de l'article 47-2 de la Constitution et conformément à l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances et à l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, vous m'avez fait connaître par votre lettre S/2013.02.1 du 29 janvier 2013, la demande conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales du Sénat que la Cour des comptes réalise une enquête sur l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Mmes Sylvie Esparre, conseillère maître à la 5^{ème} chambre et Gwenaëlle Suc, auditrice à la 5^{ème} chambre, ont rencontré M. Etienne Sallenave, secrétaire de la commission, pour préciser la teneur de cette enquête. A la suite de cet échange, la Cour se propose de répondre à votre demande de la manière suivante.

Le champ de l'investigation sera centré sur la stratégie, la gestion et les comptes de l'association pour la période 2007 à 2012. Une attention particulière sera portée, ainsi que vous le souhaitez, sur l'évolution actuelle du rôle de l'association en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

Sur le champ ainsi défini, l'enquête de la Cour s'organisera autour d'une triple approche :

- En premier lieu, la Cour analysera le fonctionnement de l'AFPA, son maillage territorial et son organisation déconcentrée. Elle s'attachera à apprécier l'impact de la nouvelle gouvernance de l'association, décidée en 2011.
- En deuxième lieu, seront examinés les comptes et les modalités de gestion de l'association. Les dépenses de personnel et les charges immobilières feront l'objet d'une analyse spécifique, de même que le plan de refondation de l'AFPA décidé en 2012. Ses coûts de fonctionnement seront étudiés dans ce cadre.

Madame Annie DAVID
Présidente de la Commission des affaires sociales du Sénat
Palais du Luxembourg
75006 PARIS
COUR DES COMPTES 13, rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 – Tél. 01.42.98.98.28 – Fax. 01.42.98.59.82

- 2

- En troisième lieu, seront étudiées à partir de trois exemples régionaux (Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur), la stratégie générale de l'AFPA et l'efficacité de son action pour former les demandeurs d'emploi. L'accent sera mis sur le nouveau cadre institutionnel des interventions de l'AFPA, sur l'impact de la régionalisation ainsi que sur les objectifs et les premiers résultats de la convention nationale et des conventions territoriales signées avec Pôle Emploi. Le problème particulier des centres d'hébergement de l'AFPA sera évoqué à l'appui des exemples choisis.

Le rapport de la Cour sera transmis à la commission des affaires sociales, ainsi qu'elle l'a souhaité, pour le début décembre 2013.

Veillez agréer, Madame la présidente, l'expression de mes hommages respectueux.


Didier MIGAUD

KCC D1301634 KZZ
03/04/2013



Le Premier Président

Paris, le 28 MARS 2013

Monsieur le Président,

En application de l'article 47-2 de la Constitution et conformément à l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances et à l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, vous m'avez fait connaître par votre lettre S/2013.02.1 du 29 janvier 2013, la demande conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales du Sénat que la Cour des comptes réalise une enquête sur l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

A la suite d'un contact avec la commission des affaires sociales, le champ de l'investigation sera centré sur la stratégie, la gestion et les comptes de l'association pour la période 2007 à 2012. Une attention particulière sera portée, ainsi que vous le souhaitez, sur l'évolution actuelle du rôle de l'association en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

Sur le champ ainsi défini, l'enquête de la Cour s'organisera autour d'une triple approche :

- En premier lieu, la Cour analysera le fonctionnement de l'AFPA, son maillage territorial et son organisation déconcentrée. Elle s'attachera à apprécier l'impact de la nouvelle gouvernance de l'association, décidée en 2011.
- En deuxième lieu, seront examinés les comptes et les modalités de gestion de l'association, ainsi que ses coûts de fonctionnement. Les dépenses de personnel et les charges immobilières feront l'objet d'une analyse spécifique, de même que le plan de refondation de l'AFPA décidé en 2012.

Monsieur Philippe MARINI
Président de la Commission des finances
Palais du Luxembourg
75006 PARIS

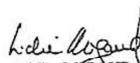
.../...

- 2

- En troisième lieu, seront étudiées à partir de trois exemples régionaux (Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur), la stratégie générale de l'AFPA et l'efficacité de son action pour former les demandeurs d'emploi. L'accent sera mis sur le nouveau cadre institutionnel des interventions de l'AFPA, sur l'impact de la régionalisation ainsi que sur les objectifs et les premiers résultats de la convention nationale et des conventions territoriales signées avec Pôle Emploi. Le problème particulier des centres d'hébergement de l'AFPA sera évoqué à l'appui des exemples choisis.

Le rapport de la Cour sera transmis à la commission des affaires sociales, ainsi qu'elle l'a souhaité, pour le début décembre 2013.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

Annexe n° 2 : sigles

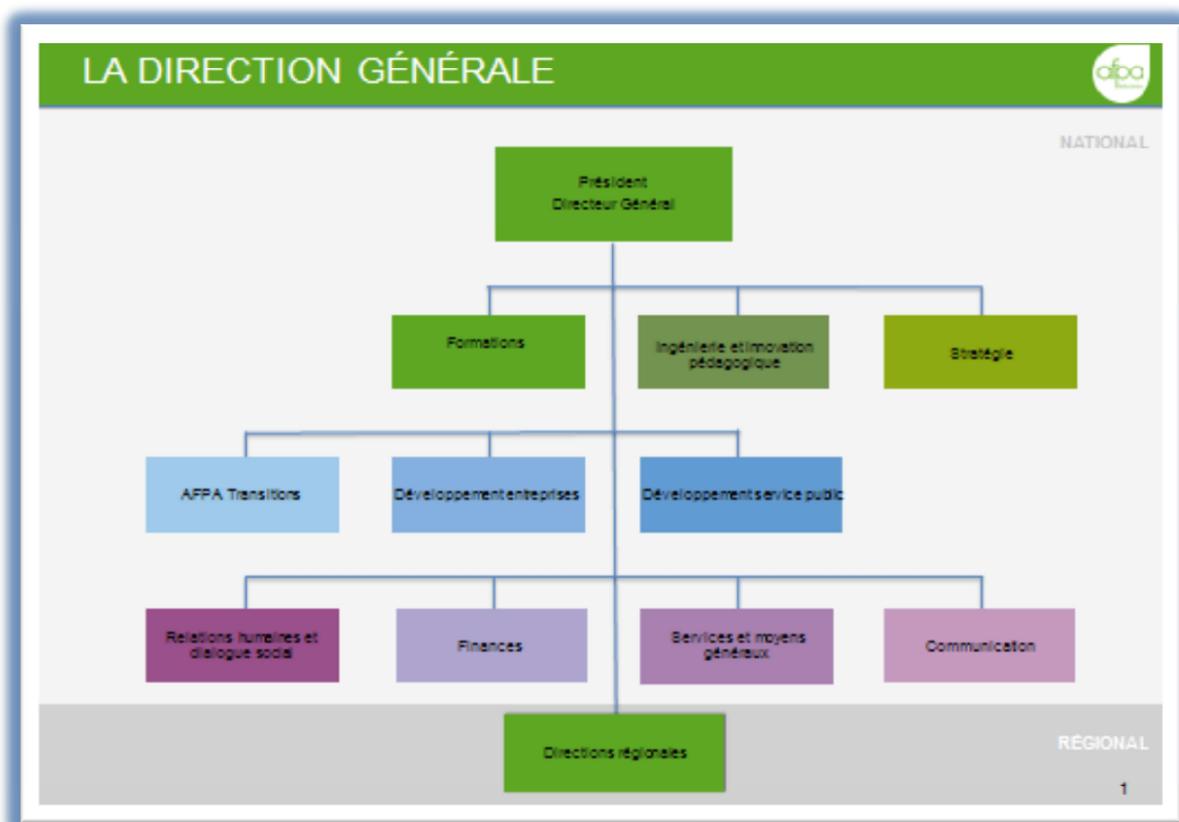
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AIB	Appointement individuel de base
AME	Appointement minimum de l'emploi
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
BEA	Bail emphytéotique administratif
BIT	Bureau international du travail
BTP	Bâtiments et travaux publics
BUPA	British united provident association Ltd
CA	Conseil d'administration
CDD	Contrat à durée déterminé
CDI	Contrat à durée indéterminée
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CIF	Congé individuel de formation
CGPME	Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises

CGT	Confédération générale du travail
COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE	Comité interministériel de restructuration industrielle
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CO	Conseil d'orientation
COMEX	Comité exécutif
CR	Centre de responsabilité
CSP	Centre de service partagé
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DOM	Département d'outre-mer
DRH	Direction des ressources humaines
ETP	équivalent temps plein
FO	Force ouvrière
FONGECIF	Fonds de gestion du congé individuel de formation

GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois, et des compétences
GRETA	Groupement d'établissements publics d'enseignement
HLM	Habitation à loyer modéré
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
NRSD	Non renouvellement systématique des départs
PACA	Provence-Alpes Côte d'Azur
PAIO	Permanences d'accueil d'information et d'orientation
PAS	Programme d'activité subventionné
PASP	Programme d'activité de service public
PFE	Projet formation emploi
PNAO	Plateforme national des appels d'offres
POPS	Prestation d'orientation professionnelle spécialisée
POEC	Préparation opérationnelle à l'emploi collectif
POEI	Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle
PQCP	Parcours de qualification et de certifications professionnelles
PV	Procès-verbal
RH	Ressources humaines

SIEG	Service d'intérêt économique général
SPFR	Service public régional de formation continue en Rhône-Alpes
SSIG	Service social d'intérêt général
VAE	Validation des acquis de l'expérience
ZTEF	Zone territoriale emploi formation

Annexe n° 3 : organigramme du siège



Annexe n° 4 : Liste des sites occupés par l'AFPA

RÉGION	Propriété	nombre d'immeubles	Surface terrain	Surface constructions (bâtie)
ALSACE	Bail État	3	90 465	42 877
	Bail commercial	6	71 130	23 784
AQUITAINE	Bail État	7	239 611	81 546
	Bail commercial	3	2 200	1 064
AUVERGNE	Bail État	7	196 544	60 780
	Bail commercial	10		472
BASSE NORMANDIE	Bail État	8	182 526	76 462
	Bail commercial	5	16 184	26 240
BOURGOGNE	Bail État	8	233 642	68 846
	assimilé État ⁸⁶	1		446
	Bail commercial	7	18 207	7 787
BRETAGNE	Bail État	12	575 689	150 266
	Bail commercial	5		1 648
CENTRE	Bail État	9	397 153	113 617
	assimilé État ⁸⁶	2		632
	Bail commercial	4	14 810	3 563
CHAMPAGNE-ARDENNE	Bail État	5	325 419	67 355
	Bail commercial	5	47 872	171 131
CORSE	Bail État	2	33 814	16 207
	Bail commercial	9	22 650	2 348
	Propriété AFPA	1	1 109	20 000

⁸⁶ ANPE, SAN-Dir. Services Financiers, centre éducatif et culturel

FRANCHE-COMTÉ	Bail État	4	111 063	41 159
	assimilé État	1		247
	Bail commercial	7	20 863	6 141
HAUTE-NORMANDIE	Bail État	3	188 006	57 990
	bail commercial	3	3 753	7 161
ÎLE-DE-FRANCE	Bail État	16	887 869	173 423
	assimilé État	2		1 800
	Bail commercial	12	9 464	20 535
NGUEDOC-ROUSSILLON	Bail État	7	461 349	87 708
	Bail commercial	15	28 507	5 034
	Propriété AFPA	1	10 345	7 954
LIMOUSIN	Bail État	7	1 272 705	67 168
	bail commercial	3	16 353	3 747
LORRAINE	Bail État	9	565 981	121 203
	Bail commercial	7	8 247	10 190
MIDI-PYRENEES	Bail État	8	320 878	79 302
	Bail commercial	10	35 863	4 592
NORD-PAS-DE-CALAIS	Bail État	15	282 642	169 778
	Bail commercial	9	4 882	3 910
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	Bail État	9	339 486	128 548
	assimilé État	1		327
	Bail commercial	12	3 500	6 407
PAYS DE LOIRE	Bail État	11	1 227 507	147 677
	Bail commercial	6	5 052	1 828
	Propriété AFPA	1		7 331
PICARDIE	Bail État	7	241 898	65 424
	bail commercial	3	5 000	790

POITOU- CHARENTE	Bail État	10	461 305	72 223
	Bail commercial	5	1 800	2 524
RHONE-ALPES	Bail État	13	417 497	156 210
	Bail commercial	7	34 636	11 327,85
TOTAL	Bail État	180		
	Bail commercial	153		
	Propriété AFPA	3		

Source : Cour des comptes d'après tableaux AFPA (gestion des locations, février 2013)

Annexe n° 5 : bilan de l'AFPA

ACTIF	2007	2008	Evol. N/N-1	2009	Evol. N/N-1	2010	Evol. N/N-1	2 011	Evol. N/N-1	2012	Evol. N/N-1	Evolution sur période
Immobilisations incorporelles												
concessions brevets-droits	32 123 202	37 036 994	15%	43 004 630	16%	44 315 965	3%	54 929 852	24%	55 067 588	0%	71,43
amortissements	14 560 230	20 381 701	40%	27 430 797	35%	34 050 053	24%	40 218 557	18%	45 629 150	13%	213,38
autres immobilisations	3 756 489	6 747 973	80%	7 157 851	6%	11 730 010	64%	13 487 914	16%	22 019 026	63%	486,16
avances et acomptes	1 455	1 455	0%	1 455	0%	1 455	0%	1 455	0%	1 455	0%	-
Immobilisations corporelles												
Terrains	5 439 827	5 439 827	0%	5 638 068	4%	5 636 713	0%	5 636 713	0%	5 636 713	0%	3,62
amortissements	848 113	1 169 409	38%	1 357 551	16%	1 540 818	13%	1 721 375	12%	1 900 369	10%	124,07
constructions	2 162 579 832	2 227 061 940	3%	2 308 917 378	4%	2 361 252 854	2%	2 384 587 051	1%	2 409 980 922	1%	11,44
amortissements	1 647 238 388	1 682 151 110	2%	1 717 044 110	2%	1 752 817 541	2%	1 788 495 766	2%	1 823 519 416	2%	10,70
installations techniques, matériel	379 078 747	370 155 358	-2%	367 907 016	-1%	376 618 746	2%	380 074 944	1%	384 975 121	1%	1,56
amortissements	297 329 756	285 561 154	-4%	283 367 608	-1%	296 178 180	5%	309 996 545	5%	322 835 110	4%	8,58
autres immobilisations corporelles	87 427 283	85 063 895	-3%	84 604 120	-1%	70 924 320	-16%	75 997 929	7%	76 553 300	1%	12,44
amortissements	59 100 106	58 383 906	-1%	61 655 407	6%	51 198 075	-17%	55 243 513	8%	58 927 975	7%	0,29
immobilisations en cours	46 915 454	61 885 220	32%	34 599 793	-44%	20 156 062	-42%	18 046 280	-10%	9 232 296	-49%	80,32
avances et acomptes	11 206 930	1 303 585	-88%									
Immobilisations financières												
autres participations	40 000	40 000	0%	40 000	0%	40 000	0%	40 000	0%	40 000	0%	-
autres titres immobilisés	12 348	12 348	0%	12 348	0%	12 348	0%	12 348	0%	12 348	0%	-
prêts	23 392 961	24 348 678	4%	24 194 050	-1%	24 216 919	0%	24 566 446	1%	24 280 320	-1%	3,79
autres immobilisations financières	1 475 558	1 657 482	12%	1 573 639	-5%	1 897 985	21%	1 898 962	0%	1 870 238	-2%	26,75
dépréciation	9 597	11 197	17%	11 639	4%	73 488	531%	31 479	-57%	31 009	-1%	223,11
TOTAL ACTIF IMMOBILISE BRUT	2 753 450 086	2 820 754 755	2%	2 877 650 348	2%	2 916 803 377	1%	2 959 279 894	1%	2 989 669 327	1%	8,58
total amortis-dépréciation	2 019 086 190	2 047 658 477	1%	2 090 867 112	2%	2 135 858 155	2%	2 195 707 235	3%	2 252 843 029	3%	11,58
TOTAL ACTIF IMMOBILISE NET	734 363 896	773 096 278	5%	786 783 236	2%	780 945 222	-1%	763 572 659	-2%	736 826 298	-4%	0,34
Stocks et en cours												
matières 1eres ,	9 908 704	9 908 704	0%	9 908 704	0%	9 908 704	0%	9 908 704	0%	9 908 704	0%	
provision pour dépréciation	9 908 704	9 908 704	0%	9 908 704	0%	9 908 704	0%	9 908 704	0%	9 908 704	0%	
produits intermédiaires et finis	142 646	142 646	0%	142 646	0%	142 646	0%	142 646	0%	142 646	0%	
dépréciation	142 646	142 646	0%	142 646	0%	142 646	0%	142 646	0%	142 646	0%	
marchandises	91 748	91 748	0%	91 748	0%	91 748	0%	91 748	0%	91 748	0%	
dépréciation	91 748	91 748	0%	91 748	0%	91 748	0%	91 748	0%	91 748	0%	
Avances et acomptes versés sur commande	1 214 192	3 476 766	186%	881 751	-75%	778 122	-12%	1 997 012	157%	3 097 843	55%	155,14
Créances												
clients et comptes rattachés	61 247 231	68 986 246	13%	71 275 285	3%	80 918 762	14%	79 415 359	-2%	82 721 646	4%	35,06
provisions	7 730 960	7 334 809	-5%	7 025 931	-4%	8 027 993	14%	9 536 751	98%	10 357 536	-35%	33,97
autres créances	21 266 962	29 109 200	37%	30 582 945	5%	27 065 176	-12%	15 872 469	-74%	21 711 217	-98%	2,09
provisions	10 640 907	11 642 252	9%	23 430 526	101%	22 366 911	-5%	7 097 516	-68%	7 545 470	6%	29,09
état et collectifs	286 869 754	382 216 150	33%	706 367 704	85%	734 718 897	4%	968 412 629	32%	900 072 871	-7%	213,76
créances sur activités spécifiques	90 678	3 454	-96%									
NPM	210 641					11 339 474		21 397 232	89%	19 455 673	-9%	
disponibilités	3 070 091	11 445 687	273%	1 955 733	-83%	9 496 325	386%	6 512 760	-31%	23 771 362	265%	674,29
Charges constatées d'avance	2 631 581	2 462 774	-6%	3 037 687	23%	2 770 762	-9%	2 947 333	6%	2 780 385	-6%	5,65
TOTAL ACTIF CIRCULANT BRUT	386 744 228	507 843 375	31%	824 244 203	62%	877 230 616	6%	1 106 697 892	26%	1 053 610 997	-5%	172,43
total provisions	28 514 965	29 120 159	2%	40 599 555	39%	40 538 002	0%	26 777 364	-34%	17 903 006	-33%	-37,22
TOTAL ACTIF CIRCULANT NET	358 229 263	478 723 216	34%	783 644 648	64%	836 692 614	7%	1 079 920 528	29%	1 035 707 991	-4%	189,12
TOTAL ACTIF BRUT	3 140 194 314	3 328 598 130	6%	3 701 894 551	11%	3 794 033 993	2%	4 065 977 786	7%	4 043 280 324	-1%	28,76
total amortissements et provisions	2 047 601 155	2 076 778 636	1%	2 131 466 667	3%	2 176 396 157	2%	2 222 484 599	2%	2 270 746 035	2%	10,90
TOTAL ACTIF NET	1 092 593 159	1 251 819 494	15%	1 570 427 884	25%	1 617 637 836	3%	1 843 493 187	14%	1 772 534 289	-4%	62,23
PASSIF	2007	2008	Evol. N/N-1	2009	Evol. N/N-1	2010	Evol. N/N-1	2011	Evol. N/N-1	2012	Evol. N/N-1	Evolution sur période
Réserves	-51 839 587	-51 839 587	0%	-51 839 587	0%	-51 839 587	0%	-51 839 587	0%	-51 839 587	0%	0%
sub renou sans droit de reprise	48 391 013	48 032 582	-1%	459 461 636	857%	459 461 636	0%	509 461 636	11%	532 661 636	5%	1001%
Report à nouveau	91 882 571	102 190 346	11%	103 311 265	1%	88 537 237	-14%	82 849 309	-6%	27 217 322	-67%	-70%
Résultat de l'exercice	10 307 775	1 120 919	-89%	-14 774 028	-1418%	-5 687 928	-62%	-55 631 987	878%	-91 790 129	65%	-990%
FONDS PROPRES	98 741 772	99 504 260	1%	496 159 286	399%	490 471 358	-1%	484 839 371	-1%	416 249 242	-14%	322%
Subventions d'investissements	632 302 986	663 151 287	5%	274 125 917	-59%	269 001 113	-2%	264 704 954	-2%	262 680 422	-1%	-58%
AUTRES FONDS ASSOCIATIFS	632 302 986	663 151 287	5%	274 125 917	-59%	269 001 113	-2%	264 704 954	-2%	262 680 422	-1%	-58%
Provisions pour risques	7 521 930	10 688 419	42%	10 800 708	1%	23 981 514	122%	25 859 471	8%	44 935 062	74%	497%
provisions pour charges	720 085	703 290	-2%	644 011	-8%	591 823	-8%	569 135	-4%	287 903	-49%	-60%
PROVISIONS	8 242 015	11 391 709	38%	11 444 719	0%	24 573 337	115%	26 428 606	8%	45 222 965	71%	449%
Emprunts et dettes financières ets	28 577 899	55 537 534	94%	80 446 454	45%	13 677 836	-83%	36 509 855	167%	33 443 147	-8%	17%
Emprunts et dettes financi. divers				125 704		72 609 429	57662%	47 093 154	-35%	35 076 879	-26%	
avances et acomptes recus sur commandes	3 669 609	4 907 156	34%	4 434 250	-10%	5 402 795	22%	10 457 707	94%	5 897 592	-44%	61%
Dettes fournisseurs	42 459 618	40 377 133	-5%	42 879 472	6%	53 565 461	25%	63 893 935	19%	48 099 373	-25%	13%
Dettes Etat et collectivités	110 773 603	213 389 200	93%	493 844 321	131%	523 073 425	6%	754 996 709	44%	700 957 818	-7%	533%
Dettes sur activités spécifiques	87 224		-100%	570								
Dettes fiscales et sociales	126 828 764	124 988 391	-1%	124 944 782	0%	124 106 411	-1%	117 461 836	-5%	195 532 255	66%	54%
Dettes diverses	14 577 223	17 550 464	20%	20 504 873	17%	25 175 157	23%	16 187 761	-36%	14 171 984	-12%	-3%
Dettes sur immobilisations	19 703 359	17 015 086	-14%	15 235 525	-10%	10 086 757	-34%	13 445 280	33%	8 383 306	-6%	-57%
Produits constatés d'avance	6 629 086	4 007 273	-40%	6 282 010	57%	5 894 757	-6%	7 474 021	27%	6 819 306	-9%	3%
DETTES	353 306 385	477 772 237	35%	788 697 961	65%	833 592 028	6%	1 067 520 258	28%	1 048 381 660	-2%	197%
TOTAL PASSIF	1 092 593 158	1 251 819 493	15%	1 570 427 883	25%	1 617 637 836	3%	1 843 493 189	14%	1 772 534 289	-4%	62%

Annexe n° 6 : résultat de l'AFPA

en €	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produits d'exploitation	1 012 688 201	1 000 785 396	1 005 817 887	961 789 313	901 872 583	848 407 922
Charges d'exploitation	1 066 007 751	1 054 760 955	1 036 598 021	982 485 388	955 360 822	952 004 381
Résultat d'exploitation	-53 319 550	-53 975 559	-30 780 134	-20 696 075	-53 488 239	-103 596 459
Produits ⁸⁷ activités spécifiques	192 983 865	180 696 958	175 740 533	138 458 407	70 706 473	29 776 567
Charges activités spécifiques	192 983 865	180 696 958	175 740 533	138 458 407	70 706 473	29 776 567
Produits financiers	4 137 470	461 089	276 156	115 959	101 802	122 796
Charges financières	154 509	748 427	1 069 632	1 491 282	2 716 027	2 538 906
Résultat financier	3 982 961	-287 338	-793 476	-1 375 323	-2 614 225	-2 416 110
Produits exceptionnels	61 536 838	57 449 618	19 322 129	18 187 954	19 784 765	16 763 564
Charges exceptionnelles	1 873 724	2 065 803	2 522 546	1 735 433	19 314 287	2 541 123
Résultat exceptionnel	59 663 114	55 383 815	16 799 583	16 452 521	470 478	14 222 441
Impôt sur les bénéfices	18 750			69 052		
Total produits	1 271 346 374	1 239 393 061	1 201 156 705	1 118 551 633	992 465 623	895 070 849
Total charges	1 261 038 599	1 238 272 143	1 215 930 732	1 124 239 562	1 048 097 609	986 860 977
Bénéfice ou perte	10 307 775	1 120 918	-14 774 027	-5 687 929	-55 631 986	-91 790 128

Source : Cour des comptes d'après comptes annuels

⁸⁷ Les charges et les produits des activités spécifiques correspondent aux opérations de mandat que l'AFPA exécute pour le compte de l'État. Il s'agit de la rémunération des stagiaires relevant du titre IX du code de travail. Cette comptabilisation est neutre sur le résultat car par construction les charges sont équivalentes aux produits.

Annexe n° 7 : ETP par structures

	2009	2010	Évolution	2011	Évolution	2012	Évolution
Alsace	333	289	- 13 %	280	- 3 %	275	- 2 %
Aquitaine	379	333	- 12 %	318	- 4 %	314	- 1 %
Auvergne	270	246	- 9 %	228	- 8 %	217	- 4 %
Bourgogne	272	236	- 13 %	221	- 6 %	206	- 7 %
Bretagne	615	541	- 12 %	490	- 9 %	482	- 2 %
Centre	425	388	- 9 %	335	- 14 %	328	- 2 %
Champagne Ardennes	332	286	- 14 %	274	- 4 %	269	- 2 %
Corse	117	105	- 10 %	98	- 7 %	90	- 7 %
Franche Comté	224	198	- 12 %	179	- 9 %	170	- 5 %
Île-de-France	851	728	- 14 %	686	- 6 %	693	1 %
Languedoc Roussillon	404	345	- 15 %	330	- 4 %	308	- 7 %
Limousin	353	312	- 11 %	293	- 6 %	270	- 8 %
Lorraine	516	465	- 10 %	412	- 11 %	395	- 4 %
Midi Pyrénées	500	434	- 13 %	404	- 7 %	404	0 %
Nord Pas de Calais	790	685	- 13 %	620	- 9 %	617	- 1 %
Normandie Basse	323	286	- 12 %	259	- 10 %	251	- 3 %
Normandie haute	288	255	- 11 %	231	- 9 %	229	- 1 %
Pays-de-Loire	707	629	- 11 %	578	- 8 %	576	0 %
Picardie	273	239	- 12 %	221	- 7 %	199	- 10 %
Poitou Charente	294	259	- 12 %	246	- 5 %	243	- 1 %
PACA	700	622	- 11 %	583	- 6 %	578	- 1 %
Rhône Alpes	702	620	- 12 %	586	- 5 %	569	- 3 %
Total Régions	9 668	8 502	- 12 %	7 873	- 7 %	7 683	- 2 %
Dispositif Itinérant	220	203	- 7 %	170	- 17 %	144	- 15 %
Siège	403	428	6 %	432	1 %	434	0 %
Direction ingénierie	387	341	- 12 %	229	- 33 %	228	- 1 %
AFPA transition				339		398	17 %
Direction pôle Marketing exploitation				53		54	1 %
CSP				37		50	33 %
Patrimoine				17		25	46 %
Total hors Régions	1 010	973	- 4 %	1 278	31 %	1 332	4 %
Total ETP	10 679	9 474	- 11 %	9 150	- 3 %	9 015	- 1 %

Source : Cour des comptes d'après AFPA

**Annexe n° 8 : comparaison entre
l’appointement minimum de l’emploi
(AME) et l’appointement individuel de
base (AIB) – Rémunérations brutes**

Classes	ETP	Minimum	Rémunération	Rémunération	Rapport AIB	Médiane	Rémunération
01	8	990	1 140	1 325	134 %	1 287	1 778
02	149	1 083	1 095	1 301	120 %	1 301	1 578
03	33	1 176	1 176	1 412	120 %	1 372	1 911
04	291	1 269	1 269	1 515	119 %	1 504	2 533
05	129	1 393	1 393	1 636	117 %	1 588	2 550
06	351	1 517	1 517	1 657	109 %	1 593	2 340
07	796	1 671	1 671	1 862	111 %	1 826	2 993
08	844	1 826	1 826	2 057	113 %	2 000	4 013
09	1326	1 981	1 845	2 097	106 %	1 981	4 433
10	2327	2 167	2 167	2 403	111 %	2 321	4 018
11	1126	2 383	2 383	2 800	117 %	2 668	4 380
12	394	2 600	2 600	3 121	120 %	3 024	4 906
13	724	2 816	2 816	3 410	121 %	3 353	5 116
14	261	3 095	3 095	4 862	157 %	4 794	8 752
15	70	3 559	4 130	6 773	190 %	6 508	10 454
16	10	4 178	5 711	8 102	194 %	7 689	11 178
17	9	4 797	8 023	10 649	222 %	10 455	13 794
A1	1	1 832	1 994	1 994	109 %	1 994	1 994
A2	4	1 981	2 262	2 341	118 %	2 339	2 424
A3	3	2 167	2 232	2 468	114 %	2 391	2 856
Total	8 855						

Source : Cour des comptes d’après AFPA

Annexe n° 9 : dépenses de fonctionnement au titre des exercices 2011 et 2012

en M€	2011	%	2012	%	Évolution N+1/N
Nettoyage et gardiennage	16,46	7 %	16,13	7 %	- 2 %
Énergie et fluide	26,17	11 %	29,09	13 %	11 %
Restauration	9,58	4 %	8,48	4 %	- 12 %
Honoraires ⁸⁸	19,12	8 %	13,87	6 %	- 27 %
Communication	8,08	3 %	4,55	2 %	- 44 %
Frais de téléphonie et réseaux	9,99	4 %	9,24	4 %	- 7 %
Frais de déplacement	15,18	6 %	14,49	6 %	- 5 %
Matière d'œuvre-outillage ⁸⁹	40,06	16 %	34,6	15 %	- 14 %
Sous-traitance de formation	14,59	6 %	13,02	6 %	- 11 %
Autres frais de formation	11,18	5 %	10,84	5 %	- 3 %
Sous-traitance divers	7,7	3 %	7,85	3 %	2 %
Entretien courant : contrats de maintenance	29,44	12 %	27,27	12 %	- 7 %
Entretien courant : fournitures et réparations	9,25	4 %	6,77	3 %	- 27 %
Frais de fonctionnement courant	12,53	5 %	8,67	4 %	- 31 %
Locations et crédits baux hors formation	16,82	7 %	20,02	9 %	19 %
Impôts et taxes	1,28	1 %	0,61	0 %	- 52 %
Total dépenses de fonctionnement	247,42		225,48		- 9 %
Frais de fonctionnement sur chiffre d'affaires	28,6 %		27,9 %		

Source : Comptes annuels AFPA 2012

⁸⁸ Hors honoraires liés aux coûts de restructuration.

⁸⁹ Hors variation des stocks de 10 000 452,39€.