

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

PRESENTATION

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes est, de loin, l'organisme de formation des adultes français le plus important. Principalement orientée vers la formation qualifiante, elle a accueilli en 2000 plus de 166 000 stagiaires et dispensé plus de 64,5 millions d'heures de formation. Elle intervient également en d'autres domaines, notamment en matière d'orientation dispensée à l'ensemble de ses stagiaires et éventuellement à d'autres bénéficiaires. Elle emploie plus de 11 000 agents.

Principalement financée par l'Etat, elle a reçu en 2000 une subvention de fonctionnement de 686,8 M€, subvention à laquelle est associé, sous le nom de "commande publique", un programme de prestations. Ses produits d'exploitation étaient au total de 841,82 M€.

En 1997, la Cour³³ avait relevé des dysfonctionnements importants notamment en matière de gestion budgétaire et comptable ou de passation des marchés. Elle avait également souligné les ambiguïtés des relations de l'association avec L'Etat. Elle a procédé à une nouvelle enquête portant sur les exercices 1995 à 1999.

Depuis la précédente intervention de la Juridiction, l'AFPA offre un aspect sensiblement différent. Son environnement a été profondément modifié tant en ce qui concerne ses marchés que ses relations avec la puissance publique en raison de la décentralisation des responsabilités publiques dans le domaine de la formation professionnelle engagée par la loi quinquennale du 20 décembre 1993, de l'évolution du rôle assigné à l'ANPE amplifiée par la réforme récente de l'assurance chômage et des objectifs fixés à l'association par l'Etat.

³³ Rapport public 1997, pages 79 et suivantes.

L'AFPA, qui a engagé un redressement significatif de ses modalités de gestion, est en conséquence confrontée à des problèmes stratégiques dont la solution sera déterminante pour son avenir.

I – La gestion de l'AFPA

A – Le cadre statutaire

Le régime juridique de l'AFPA reste défini par des textes anciens et inadaptés, notamment une circulaire en date du 6 juin 1966. Ces textes assujettissaient l'association à une étroite tutelle du ministre chargé du travail qui avait la faculté d'intervenir dans des actes de gestion courante. Elle était également placée sous la dépendance des directions départementales du travail.

Dans les faits, l'AFPA a progressivement affirmé au fil des ans son indépendance. Quelques modifications statutaires mineures au cours de la période sous revue ont contribué à encourager cette évolution. Les dispositions réglementaires régissant l'AFPA restent cependant particulièrement inadaptées dans le domaine financier. On les trouve pour l'essentiel dans un arrêté du 18 février 1966 inspiré du règlement général sur la comptabilité publique de 1962. Le régime financier de l'AFPA s'en éloigne toutefois assez largement. Ainsi, la responsabilité pécuniaire du comptable de l'AFPA (chef des services financiers) peut être engagée par l'assemblée générale de l'association ou une décision conjointe des ministres chargés des finances et de l'emploi, éventuellement sur proposition de la Cour des comptes, dans des conditions juridiques pour le moins inhabituelles. Pour ce qui est de la gestion de ses opérations, l'AFPA s'inspire des instructions de la comptabilité publique relative aux établissements à caractère administratif³⁴ sans cependant les appliquer totalement.

D'une manière générale, son statut associatif n'est largement que de façade. La dépendance financière de l'AFPA à l'égard de l'Etat et l'organisation de la tutelle lui ôtent le fondement subjectif propre à ce type de convention. Quant au fonctionnement de ses organes dirigeants, la gestion de l'association repose sur une large délégation du président du conseil d'administration au directeur général. Le trésorier, s'il est désigné par l'assemblée générale, n'exerce pas de fonction effective.

³⁴ Instruction de la direction générale de la comptabilité publique M 9-1.

Par ailleurs, le statut d'association de l'AFPA, personne morale de droit privé qui ne bénéficie d'aucun privilège dans ses relations avec les tiers, est à l'origine de diverses incohérences ou ambiguïtés qui ne facilitent pas la clarification de la situation de son patrimoine.

B – L'évolution des modalités de gestion

Depuis le dernier contrôle de la Cour, l'AFPA a réformé des éléments importants de sa gestion. Cette modernisation, qui n'est pas achevée, se heurte parfois à des inerties culturelles propres à l'organisme.

1 – La mise en ordre de la comptabilité générale

Les comptes de l'AFPA ont été soumis aux vérifications de commissaires aux comptes à compter de l'exercice 1994. Ceux-ci ont refusé de certifier les comptes de 1994 et de 1995 en raison notamment de l'hétérogénéité des pratiques comptables au sein de l'association et de l'absence d'inventaire du patrimoine. Ils ont, dans les années suivantes, assorti leurs certifications de diverses réserves progressivement levées. S'agissant des comptes de l'exercice 1999, il n'en restait plus qu'une relative au contrôle interne³⁵.

Sur leur impulsion, l'AFPA s'est en effet engagée dans une mise en ordre de sa comptabilité générale. Elle a mis en œuvre à compter de 1999 un nouveau plan comptable préalablement approuvé par le conseil national de la comptabilité. Elle a également codifié ses procédures comptables.

Elle a par ailleurs procédé à une rénovation de l'inventaire et de la valorisation de ses immobilisations qui n'étaient antérieurement comptabilisées que de façon fragmentaire et dans le plus grand désordre. En tout état de cause, ces immobilisations ne donnaient lieu à amortissement que de façon très partielle. Cette opération relativement lourde a porté son actif brut immobilisé au 1^{er} janvier 1999 à 2,23 Md€. Une mise en ordre des comptes de réserve au passif ainsi que la constitution d'une provision pour congés payés ont accompagné cette opération d'actualisation de l'actif du bilan.

³⁵ Pour 2000, exercice non vérifié par la Cour, les commissaires aux comptes ont formulé sur les comptes une réserve sur le rattachement de charges à l'exercice et relevé, s'agissant des informations figurant dans le rapport d'activité du bureau, des risques d'erreur liés à l'hétérogénéité du contrôle interne sur la présence des bénéficiaires de la commande publique, observation qui rejoint celle de la Cour (cf. infra).

Les amortissements supplémentaires que comptabilise désormais l'AFPA sont toutefois sans incidence notable sur l'équilibre d'ensemble de son compte de résultat. Ils sont en effet compensés par la réintégration dans les produits des subventions d'investissement de l'Etat ou d'autres collectivités qui financent presque intégralement les immobilisations.

N'ont fait l'objet d'une valorisation au bilan que les constructions, les terrains d'assiette n'ayant pas été retenus au motif qu'ils restent la propriété de l'Etat qui continue, dans les rares cas où une opération exige un achat, à les acquérir pour les mettre à la disposition de l'AFPA. Mais l'Etat avait aussi mis à l'origine les centres de formation professionnelle à la disposition de l'association et l'arrêté de 1966 précité prescrit à l'AFPA l'inscription en comptabilité des opérations relatives à l'ensemble du patrimoine dont elle assure la gestion³⁶.

La détention en propre de la totalité de l'important patrimoine immobilier qu'elle exploite aurait pour avantage de lui permettre de le gérer de façon active et dynamique.

2 – L'effort de déconcentration et la contractualisation interne

Depuis 1994, conformément aux objectifs fixés par le premier contrat de progrès qu'elle a conclu avec l'Etat, l'AFPA a accentué sa déconcentration interne :

- les compétences de ses directeurs régionaux ont été étendues ;
- un dispositif de programmation et d'engagements sur des résultats annuels a été mis en place sous la forme de "conventions annuelles de résultats (CAR)" devenues à compter de 2000 "contrats d'objectifs et de résultats (COR)". Ces contrats entre la direction générale et les directions régionales formulent des objectifs quantitatifs de réalisation des prestations et déterminent un équilibre financier au niveau régional sans toutefois s'accompagner d'incitations significatives ;
- à compter du 1^{er} janvier 2001, dans le cadre d'un "projet ordonnateur-comptable" les opérations de recettes et de dépenses ont été regroupées au niveau régional.

Lors du contrôle de la Cour, l'AFPA envisageait d'élargir à nouveau les délégations de pouvoir consenties à ses directeurs régionaux notamment dans le domaine de la gestion du personnel, des engagements

³⁶ Si un organisme privé ne porte à son bilan que les biens dont il est propriétaire, les établissements publics à caractère administratif bénéficient d'une dérogation à ce principe. Instruction M 9-1 dont se réclame l'AFPA.

financiers en recettes et en dépenses ainsi que de l'engagement de l'AFPA dans des structures juridiques locales autonomes (associations, groupements d'intérêt public et autres).

La région tend ainsi à devenir un cadre à la fois de gestion et d'orientation des activités de l'association. L'autonomie de l'échelon régional doit toutefois rester nécessairement soumise aux contraintes de la réalisation prioritaire de la "commande publique" de l'Etat correspondant à la subvention de fonctionnement et, s'agissant de l'appareil de formation, aux prescriptions du schéma de développement des formations de l'association. Dans l'hypothèse d'une association des collectivités régionales à la définition des orientations locales de l'AFPA, une compatibilité sera, bien sûr, à trouver entre les orientations proprement régionales et celles définies au niveau national.

3 – La mise en place d'une comptabilité analytique

La mise en place de la comptabilité analytique s'est étalée sur plusieurs années. Initiés en 1991, ces travaux n'ont permis d'établir les premiers comptes analytiques qu'en 1999. Priorité a été donnée par l'Etat à la valorisation annuelle de la "commande publique". Celle-ci est pratiquée à partir du suivi comptable d'une quinzaine d'activités.

Cette valorisation ne prend pas en compte cependant les amortissements et donc la consommation de capital correspondante³⁷. Ainsi l'AFPA ne valorise pas encore ses activités au coût complet comme les deux contrats de progrès le lui prescrivaient.

Par ailleurs le caractère très global des coûts unitaires dégagés en fait essentiellement des paramètres de calcul de la subvention de fonctionnement et non des références pouvant servir de base à l'appréciation du coût des formations individuellement ou par secteur et à leur facturation³⁸. Il est même de nature à biaiser les choix stratégiques, les prestations facturées au dessus des coûts moyens dégagés étant a priori réputées rentables, les prestations facturées à un niveau inférieur étant considérées comme déficitaires.

Dans sa mise en œuvre, cette comptabilité analytique, d'une architecture classique, souffre encore de graves défauts qui ne lui

37 Une valorisation de la commande de l'Etat à des coûts incluant les amortissements impliquerait l'abandon du financement distinct par l'Etat des investissements de l'AFPA sur subventions d'investissement.

38 Il n'existe qu'une seule valorisation de l'heure travaillée stagiaire (HTS) pour la formation dite présentielle et une seule pour l'enseignement à distance.

permettent pas, malgré les moyens déployés, de remplir les fonctions d'instrument de gestion et de moyen de tarification que l'on attend d'un tel dispositif. La fiabilité des informations dégagées est en effet affectée par l'hétérogénéité du découpage des unités d'observation dans les différents établissements, l'absence d'homogénéisation dans les méthodes d'imputation des coûts et les déficiences dans la saisie des informations.

L'AFPA n'est pas dès lors en mesure de comparer le coût d'une formation ou d'une prestation entre ses différents établissements. Elle s'est donnée pour objectif de disposer en 2004 de résultats analytiques détaillés à partir des comptes 2003. Une meilleure connaissance des coûts des différentes formations devrait affecter les choix stratégiques de l'association et la détermination de la commande centralisée de l'Etat.

4 – La fonction informatique

a) L'informatique de gestion

La mise en place d'un système intégré de l'informatique de l'AFPA a été souhaitée dès 1987 lors de l'élaboration du schéma directeur informatique 1989-1994. Le système informatique de l'AFPA restait encore fin 2000, défini à partir du périmètre alors déterminé.

Au cours de la dernière période, l'association s'est efforcée de remédier aux faiblesses du premier schéma directeur qui avaient été relevés par la Cour lors de son précédent contrôle. Une nouvelle démarche fondée sur une politique de sous-traitance dorénavant pilotée et sur une bonne maîtrise du processus de passation des marchés lui a permis d'assurer un bon fonctionnement des applications qui lui avaient été livrées. Néanmoins, le système d'information ainsi constitué regroupe des outils hétérogènes, voire pour certains d'entre eux, archaïques et non conviviaux.

L'AFPA a donc élaboré un nouveau schéma directeur des systèmes d'information, en phase avec le deuxième contrat de progrès qu'elle a conclu avec l'Etat. A l'échéance de 2003, elle devrait disposer d'applications dites "cœur de métier" conçues dans un environnement technologique plus convivial et adaptées tant aux besoins de sa gestion qu'au suivi individualisé des stagiaires. En parallèle, un schéma directeur des télécommunications et de l'architecture encadre la migration des supports informatiques de l'association vers les nouvelles technologies standards du marché.

Les applications de l'association ne devraient être compatibles avec celles de l'ANPE qu'en 2003, date annoncée par cet établissement public pour la mise en service des applications issues de son projet informatique GEODE. Dans l'immédiat, un système d'information transitoire (SIT) avec l'ANPE n'a cependant été opérationnel qu'en avril 2000, soit avec un an de retard sur les prévisions. Son absence de convivialité explique en grande partie le maintien de supports papier pour les échanges entre les deux organismes d'informations concernant les demandeurs d'emploi. Cette situation peu satisfaisante, d'abord envisagée pour quelques mois, devrait ainsi perdurer pendant un minimum de quatre années.

En tout état de cause, la qualité des résultats obtenus dépendra de celle de l'information traitée.

A cet égard, la Cour a relevé une certaine hétérogénéité dans la diffusion des outils et des méthodes informatiques au sein de l'AFPA, des retards dans le renseignement des systèmes, des négligences dans la saisie des données. Des discordances ont été souvent repérées entre les résultats de diverses applications. La saisie des données dans l'applicatif qui enregistre les ventilations d'activité et à partir de laquelle est élaborée la comptabilité analytique est en particulier souvent déficiente. Des insuffisances ont été notamment constatées dans le décompte des absences des stagiaires, absences dont les conséquences à tirer sur la réalisation de la commande centralisée de l'Etat seraient à déterminer entre l'AFPA et l'Etat.

b) L'informatique pédagogique

Dans le domaine de l'informatique pédagogique, qui peut contribuer significativement à la modernisation des formations, l'AFPA n'en est qu'à la définition de ses orientations et à de timides expérimentations.

Dans un premier temps, le schéma directeur (SDSI) 1999-2003 a programmé la mise en place d'une infrastructure suffisamment ouverte pour accueillir le moment venu tout type d'outil pédagogique. Début 2001, seuls 3 centres sur les 60 prévus en 2000 étaient toutefois équipés. L'absence d'intranet propre à l'association ne permettait pas encore de relier les différents centres entre eux. Le projet présenté en 2001, qui s'appuie sur un concept défini dans le SDSI³⁹, mais il introduit l'informatique dans les ateliers de formation sans cependant en préciser l'apport ou les formations bénéficiaires.

³⁹ Espace ouvert de formation (EOF) constitué d'un serveur local desservant une dizaine de postes de travail.

Au cours de la période contrôlée, l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) est dès lors resté confidentiel, fruit d'initiatives locales ou sectorielles.

Une banque de données des ressources formatives opérationnelle depuis fin 2000, contenait alors les référentiels utilisés pour l'orientation. Elle doit accueillir à terme les référentiels emplois, évaluation et formation.

Pour la formation, l'objectif de l'AFPA est de développer les supports informatiques correspondant à 10 titres de qualification professionnelle en 2001 et d'en disposer de 50 en 2003 alors qu'elle délivre aujourd'hui 250 titres. Elle envisage par ailleurs d'acquérir des CD-ROM du commerce pour les préformations.

L'enseignement à distance (EAD) proposé par l'association concerne essentiellement des formations non diplômantes de type scolaire ou portant sur des techniques élémentaires. Ce mode d'enseignement, particulièrement adapté aux NTIC fait l'objet d'un projet peu ambitieux. L'AFPA prévoit d'avoir numérisé les supports EAD fin 2001 et d'intégrer d'ici 2003 une assistance pédagogique pour 17 de ces formations.

Contrairement à d'autres acteurs privés ou publics de la formation initiale ou continue, l'AFPA ne disposait pas au moment du contrôle de la Cour d'un site accessible via internet permettant de dispenser des formations. Cette modalité d'enseignement ne fait pas partie de son plan d'action actuel.

Les conséquences du recours de l'AFPA aux possibilités de l'informatique pédagogique devront par la suite être tirées en termes d'organisation, de profil des formateurs et d'effectifs adaptés.

5 – Observations complémentaires

La Cour a relevé d'autres dysfonctionnements dans la gestion de l'AFPA. Ainsi, l'organisation de certains services comptables au niveau des centres de formation laisse parfois à désirer. Le suivi des conventions de recettes avec les tiers et le recouvrement des créances sont parfois insuffisants. La gestion du parc automobile et celle des frais de mission, qui restent insuffisamment contrôlées, présentent les mêmes irrégularités que celles constatées lors du précédent contrôle de la Cour. Enfin l'efficacité du contrôle interne serait accrue par une meilleure diffusion des résultats des rapports du service d'audit.

C – Les ressources humaines

La période couverte par l'enquête a été marquée par la rénovation du cadre juridique de la gestion du personnel de l'AFPA. Cette rénovation résulte d'un accord du 4 juillet 1996 entre la direction de l'association et certaines organisations syndicales représentatives.

Cet accord de large portée, puisqu'il touche à tous les domaines de la réglementation en la matière, substituait un régime conventionnel à un statut de droit public. Il comportait une nouvelle grille de classification et un engagement de négociation sur l'aménagement du temps de travail jugé suffisamment favorable par les partenaires sociaux signataires pour emporter leur adhésion. Cet engagement s'est concrétisé dans le cadre des dispositions législatives ultérieures en la matière.

1 – Les effectifs

Les effectifs indiciaires⁴⁰, en équivalents temps plein (ETP) annuels moyens, sont passés de 10 605,30 en 1995 à 10 662,84 en 1999. L'évolution en personnes physiques a été de 11 382 à 11 281.

Des dispositifs de cessation progressive ou anticipée d'activité ont été mis en œuvre au cours de la période examinée : préretraite progressive et AS-FNE⁴¹ en 1995 et 1996 ; ARPE⁴² à partir de 1995. 2 034 personnes ont été concernées par ces mesures entre 1995 et 1999 pour un coût total sur la période pour l'association estimé par l'AFPA à 22,04 M€ tous dispositifs confondus.

L'accord conclu sur la réduction du temps de travail prévoit la création de 520 emplois pour un surcoût, après réalisation de l'ensemble des embauches, de 13,72 M€ en année pleine.

2 – La gestion des emplois

A l'occasion de la réforme du régime juridique de son personnel, l'AFPA a procédé à l'établissement d'un nouveau référentiel de ses emplois. Un seul des emplois décrits dans ce référentiel donne lieu à une gestion prévisionnelle des effectifs, celui de formateur (40 % des effectifs il est vrai). Celle-ci s'est inscrite dans le cadre du schéma de

40 Personnels relevant de la grille de classification et de rémunération prévue par l'accord de 1996.

41 Allocation spéciale du fonds national de l'emploi.

42 Allocation de remplacement pour l'emploi.

développement de l'offre de formation (SDDOF) du premier contrat de progrès et dans celui du schéma d'évolution des formations (SDEF) du deuxième. Le SDDOF n'a pas donné lieu à un bilan final. Un premier bilan du SDEF devait être présenté au bureau de l'association fin 2001. Il est prévu que le volume des emplois considéré resterait globalement stable, à périmètre constant de l'offre de formation, sur la période du deuxième contrat.

L'évolution de la structure hiérarchique a été caractérisée au cours de la période par une forte augmentation de la catégorie des cadres hiérarchiques et fonctionnels passée, de 1995 à 1999, de 16,9 % à 19,35 % des ETP indiciaires.

S'agissant de la répartition géographique des emplois, le premier contrat de progrès prévoyait une diminution relative des emplois du siège au profit de ceux du réseau, les premiers devant être ramenés à un niveau de 4 % du total des emplois au maximum. Dans la définition du siège retenue dans le cadre du premier contrat de progrès, un niveau de 4,47 % a été atteint en 1998. L'objectif des 4 % a été franchi en 2000.

L'AFPA fait une distinction depuis 1997, dans son nouveau référentiel d'emplois, entre les emplois au service direct des bénéficiaires (SDB) et les autres (NSDB). Leur définition a été reformulée en 2000, en concertation avec l'Etat. Dans cette nouvelle approche, et en moyenne annuelle, la place des SDB est passée de 60,72 à 63,47 % du total des ETP indiciaires entre 1997 et 2000.

L'accord de 1996 a mis en place des procédures destinées à encourager la mobilité des agents. Si le suivi interne à l'AFPA reste trop insuffisant pour en avoir une image précise, cette mobilité paraît néanmoins faible. Il n'existe pas de règles quant à la durée souhaitable d'occupation d'un poste, et au rythme d'alternance entre l'AFPA et le monde des entreprises pour les personnels de production. Il n'existe pas davantage de schémas types d'évolution des carrières ou de classification des établissements.

La démographie des personnels traduit leur faible mobilité externe. La moyenne d'âge est passée de 45,5 à 47 ans entre 1995 et 1999. S'agissant des formateurs et psychologues, 45 % des formateurs et psychologues étaient âgés de plus de 50 ans en fin de période contre 34 % en début de période. Plus de la moitié des cadres est âgée de plus de 50 ans.

L'absentéisme est passé entre 1997 et 1999 de 17,00 à 18,73 jours⁴³ par agent, la part imputable à la maladie ayant évolué dans ce total de 9,86 à 12,47 jours.

3 – La maîtrise de la masse salariale

Le montant des salaires et traitements apparaissant au compte d'exploitation de l'AFPA de 0,40 Md€ en 1999 (hors charges sociales), n'a progressé que de 1,6 % par an en moyenne depuis 1995, passant de 46,9 % à 44,8 % des charges d'exploitation.

Avec la maîtrise des effectifs et l'encadrement de la rémunération moyenne du personnel en place selon le dispositif applicable à la plupart des entreprises publiques, la modification du régime juridique du personnel a joué un rôle décisif dans cette évolution positive. L'indexation des rémunérations des agents de l'AFPA sur celles des ouvriers des arsenaux de l'Etat, le système d'avancement au choix par quotas et les règles d'avancement à l'ancienneté qui figuraient dans le statut antérieur à l'accord de 1996 imprimaient en effet une grande inertie à l'évolution des charges de rémunération tout en privant l'AFPA de la souplesse de gestion nécessaire de ses ressources humaines.

II – Les problèmes stratégiques de l'AFPA

A – L'évolution de la place de l'AFPA dans le domaine de la formation continue

Les activités de l'AFPA peuvent être regroupées en cinq ensembles :

- les services d'orientation portant principalement sur les diagnostics de besoins (S1), la définition de projets de formation (S2), le suivi des bénéficiaires en formation (S3), de l'accompagnement des bénéficiaires (S4), le positionnement professionnel des stagiaires (évaluation des compétences et des acquis professionnels - ECAP) ;

⁴³ Ces chiffres établis par l'AFPA diffèrent de ceux de ses bilans sociaux. L'AFPA n'a pas pu fournir de chiffres homogènes sur la période antérieure.

- les services de formation : actions de préinsertion et de qualification, formation "présentielle" dans les centres⁴⁴, formation à distance ;
- les prestations associées à la formation : hébergement des bénéficiaires et restauration, accompagnement socio-éducatif et sanitaire des stagiaires ;
- les services délégués par le ministère de l'emploi et de la solidarité (MES) : notamment ingénierie de certification des titres du MES, organisation des examens, enquêtes d'agrément technique des centres habilités à dispenser ces titres du MES, secrétariat des instances consultatives de cette certification, gestion des rémunérations des stagiaires ;
- la recherche-développement et l'expertise.

Ces différents blocs sont d'importance inégale dans l'équilibre financier de l'AFPA. Si l'on se réfère aux produits par activités de la comptabilité analytique qui se sont élevés au total en 1999 à 807,99 M€, l'orientation (71,64 M€) et la formation (577,39 M€) en constituaient les postes principaux. La restauration comptait pour 48,73 M€ et l'hébergement pour 16,27 M€.

Depuis 1998⁴⁵, l'activité d'orientation de l'AFPA a été considérablement affectée par le réaménagement de ses relations avec l'ANPE et a enregistré corrélativement une forte diminution des "diagnostics de besoin" (S1) et une forte augmentation des concours à la définition d'un parcours de formation (S2). La politique de suivi individualisé des stagiaires a par ailleurs entraîné une augmentation importante des ECAP compensée par une diminution des autres prestations de suivi.

La place de l'AFPA dans la formation professionnelle continue est usuellement présentée en retenant une approche de marché globalisée, essentiellement celle des plans de formation des entreprises, ce qui conduit à ne lui reconnaître qu'une importance relativement modeste dans l'ensemble : 1,4 % de ce marché ou 3,5 % du marché dit "restreint" qui ne retient que les organismes exerçant à titre principal une activité de formation. Mais si l'on tient compte des activités hors marché et singulièrement de la commande centralisée de l'Etat ("commande publique"), l'AFPA représentait, en termes d'appareil de formation continue et non plus de marché, quelque 7,4 % de cet appareil en 1999.

⁴⁴ Formation comportant la présence physique des stagiaires par opposition à l'enseignement à distance (EAD).

⁴⁵ Il n'existe pas de chiffres cohérents sur les années antérieures.

Dans certaines spécialités, elle constitue plus du tiers de l'offre de formation.

L'AFPA a été confrontée dans la période sous revue à une stagnation de la demande de formation qui lui est adressée. Celle-ci recouvre des évolutions divergentes par financeurs.

De 1995 à 2000 le volume d'heures travaillées stagiaire (HTS) a ainsi diminué de 1,5 %. Cette diminution globale recouvre une régression des heures de formation dite présentielle de 6,2 % compensée par une forte augmentation de l'enseignement à distance (EAD)⁴⁶. Cette dernière a coïncidé avec l'ouverture en 1995 du droit à rémunération des stagiaires de l'EAD. Cet enseignement joue en effet un rôle important dans la gestion de ses files d'attente par l'AFPA.

L'AFPA a été confrontée sur l'ensemble de la période à :

- une progression modérée des prestations associées à la subvention de l'Etat constituant la "commande publique" ;
- un effondrement de la demande de l'Etat hors commande publique (achats de prestations par ses services déconcentrés) ;
- une forte baisse de la demande des collectivités territoriales à compter de 1998 après une hausse importante de 1995 à 1997 ;
- une forte augmentation de la demande des entreprises.

Le tableau ci-après illustre ces évolutions à travers les entrées en formation :

Activité formation par financeur – Entrées en formation

	1995			2000			Evolution 95-00 %	Taux annuel moyen
	AFPA	s/trait	Total	AFPA	s/trait	Total		
Commande Publique + FSE	71 302		71 302	73 095		73 095	2,51	0,50
Commande Publique déconcentrée	23 147	5 230	28 377	9 686	753	10 439	- 63,21	- 18,13
<i>Dont SIFE</i>	13 864	3 360	17 224	6 136	517	6 653	- 61,37	- 17,32
<i>CFI</i>	2 842	891	3 733	1	1	2	- 99,95	- 77,83
<i>SAE</i>	248		248	51		51	- 79,44	- 27,12
Collectivités territoriales	6 983	1 795	8 778	7 120	1 037	8 157	- 7,07	- 1,46
Entreprises	42 048	929	42 977	52 536	1 032	53 568	24,64	4,50
<i>dont Plan de formation</i>	34 233	827	35 060	38 731	631	39 362	12,27	2,34
<i>CF</i>	3 069	21	3 090	3 071	21	3 092	0,06	0,01
<i>Alternance</i>	2 981	54	3 035	4 313	353	4 666	53,74	8,98
Total	143 480	7 954	151 434	142 437	2 822	145 259	- 4,08	- 0,83
Enseignement à distance (1)			ND			20 838		
Total			ND			166 097		

Source AFPA

(1) Les heures travaillées stagiaire de l'EAD sont passées de 536 322 en 1995 à 3 547 681 en 2000.

⁴⁶ Les HTS de l'EAD sont passées de 536 322 en 1995 à 3 547 681 en 1999.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette régression de l'activité de l'AFPA sur les marchés des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités locales :

- du côté des services déconcentrés de l'Etat, la diminution du volume des dispositifs de réinsertion des demandeurs d'emploi et la volonté de l'Etat de diversifier ses prestataires sur le marché concurrentiel de la réinsertion et de la préformation ;
- s'agissant des collectivités territoriales, une réorientation de leur demande vers d'autres prestataires peut-être liée à la nature des formations qu'elles organisent⁴⁷ ;
- des facteurs financiers enfin qui ont incité l'AFPA à se retirer de ces marchés. Alors que le coût moyen de l'heure travaillée stagiaire était en 1999, selon les résultats de la comptabilité analytique, de 9,05 €, le prix de valorisation de la "commande publique" était de 8,65 €, le prix moyen de facturation aux services déconcentrés de l'Etat de 5,44 € et aux collectivités territoriales de 4,97 € seulement.

Par comparaison, le prix moyen de facturation aux entreprises s'établissait à 9,86 €, niveau réputé assurer, a priori, la rentabilité de ce marché⁴⁸.

Ces évolutions conduisent à rendre l'équilibre financier de l'AFPA fragile. Confrontée à une "commande publique" visant principalement l'insertion de flux de demandeurs d'emploi et dont l'élasticité est nécessairement limitée par les contraintes budgétaires de l'Etat, en partie délaissée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat, l'association doit se maintenir sur le marché des entreprises aux caractéristiques très différentes. Celui-ci contribue pour une large part à son équilibre financier.

B – Les relations avec l'Etat : contrats de progrès et commande publique

L'activité de l'AFPA et ses relations avec l'Etat ont été au cours de la période sous revue orientées par les deux contrats de progrès couvrant respectivement les années 1994-1998 et 1999-2003.

47 cf. infra.

48 La comptabilité de l'AFPA ne permet pas toutefois de déterminer des résultats par financeur.

Ces contrats se rejoignent sur certains points. Avec des présentations différentes, ils affirment tous deux la mission qualifiante de l'AFPA notamment pour le premier niveau de formation. Ils prévoient une modernisation de sa gestion, sa déconcentration interne, le développement de ses partenariats.

Leur inspiration est cependant différente.

Le premier contrat était affecté par la décentralisation des responsabilités publiques en matière de formation professionnelle des jeunes intervenue avec la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Si l'AFPA était placée par celle-ci en dehors du champ de cette décentralisation, son environnement était profondément modifié. Sa déconcentration interne était, au demeurant, conçue comme une réponse à cette évolution. Par ailleurs, il était recommandé à l'AFPA de développer ses prestations en direction des entreprises. Cette orientation était justifiée par le souhait à la fois d'alléger la charge incombant à l'Etat dans le financement de l'association et de donner à celle-ci une sorte de référence au marché. L'AFPA était invitée à porter sa part dans le marché de la formation professionnelle organisée et financée par les entreprises de 1,5 à 4,5 %. On peut se demander si cet objectif était tout à fait fondé. En effet le marché concurrentiel pour l'AFPA est principalement constitué des plans de formation des entreprises et du congé individuel de formation destinés aux salariés et non aux demandeurs d'emploi. Le marché des entreprises est sans doute particulièrement solvable du fait de leurs obligations de financement de la formation continue et du rôle de celle-ci dans la négociation sociale. Il peut en résulter une rentabilité des prestations fournies sur ce marché qui n'est pas nécessairement un critère d'efficacité de l'organisme de formation.

Alors que le contrat de progrès 1994-1998 était marqué par une volonté de diversification de l'activité de l'AFPA vers d'autres partenaires que l'Etat, celui afférent aux années 1999-2003 est dominé par le souhait d'intégrer l'association dans le "service public de l'emploi". En témoigne l'organisation d'un service intégré avec l'ANPE portant sur l'orientation. Ce service a été complété ultérieurement par un objectif fixé dans le cadre de la "commande publique", l'alimentation du dispositif de formation de l'AFPA par l'ANPE à raison de 80 % des stagiaires. Une personnalisation des parcours de formation devait également être mise en place. Enfin une coopération était recommandée avec les services déconcentrés de l'emploi. Simultanément, le recentrage de l'AFPA vers la formation qualifiante a été accentué, puisque l'association, en application des instructions associées à la "commande publique", s'est désengagée de la préinsertion.

Les deux contrats de progrès précisaient le contenu de la "commande publique", qui, depuis 1995, oriente chaque année l'activité de l'AFPA, dans des termes assez proches. Dans les deux textes les demandeurs d'emploi de plus de 25 ans devaient constituer 80 % des demandeurs d'emploi accueillis dans les dispositifs de formation de l'AFPA. Dans le cadre du deuxième contrat, cet objectif s'est appliqué, comme on l'a indiqué, aux demandeurs d'emploi "adressés par l'ANPE". Par ailleurs le premier contrat assortissait cette orientation d'une proportion minimum "d'heures travaillées stagiaire" en préformation, obligation qui ne figurait pas dans le second. Enfin, le contrat 1999-2003 précise que si le taux de réalisation de la "commande publique" est supérieur à 98 %, celle-ci est réputée exécutée en totalité. Mais ceci s'entend du montant financier global de la commande et non du détail des prestations.

Sur la période la "commande publique" réalisée a évolué de 591,96 M€ à 646,36 M€.

La procédure liée à la "commande publique", si elle marque un progrès par rapport à la période antérieure, n'a pas été toujours d'une parfaite transparence:

- le cadre de la formulation de la "commande publique", et singulièrement la nomenclature des prestations, ont ainsi varié d'année en année ce qui rend les rapprochements difficiles⁴⁹ ;

- la valorisation unitaire des prestations a été déterminée à partir d'estimations relatives à l'année 1992 et mises à jour ou adaptées régulièrement et n'a pas été toujours homogène. Elle n'a pu résulter des premiers résultats 1999 de la comptabilité analytique qu'à compter de 2001. Elle s'est fondée sur des coûts déterminés à partir d'une nomenclature d'activités très agrégée⁵⁰ ;

- des objectifs ont été assignés à l'AFPA par la "commande publique" sans que le système d'information de l'association soit en mesure d'en suivre la réalisation (durée des formations par type de parcours de formation par exemple) ;

- le contrôle des imputations de prestations sur la "commande publique" est parfois insuffisant. En matière de restauration, l'AFPA a ainsi imputé sur la "commande publique" des repas pris par des usagers qui n'en relevaient pas, notamment le personnel, et qui ont, en conséquence, bénéficié de la participation de l'Etat normalement destinée

49 La Cour a dû faire établir une récapitulation détaillée et homogène par blocs de la commande publique sur la période.

50 cf. supra, la comptabilité analytique.

aux bénéficiaires de cette commande⁵¹. 1,4 million de repas environ ont dès lors été partiellement financés de façon indue en 2000. L'AFPA a indiqué à la Cour qu'il serait mis fin à cette pratique à compter du 1er janvier 2002 ;

- enfin, un compte-rendu de l'exécution de la commande publique n'est formellement intervenu qu'à partir de celle de 1999.

C – Les prestations : résultats et adaptation

1 – Les indicateurs associés à la commande publique

Les indicateurs du premier contrat de progrès (1994-1998), qui portaient pour partie sur la gestion de l'association, n'ont été définis que postérieurement à sa conclusion. Ils n'ont pas été tous mis en œuvre. Tel a, par exemple, été le cas de celui relatif au taux d'occupation des capacités de formation. Une douzaine d'indicateurs ont été calculés mensuellement tant au niveau national qu'à celui des régions. Le second contrat de progrès (1999-2003) comporte des indicateurs dits de résultat et de pilotage regroupés en sept objectifs⁵². Treize de ces indicateurs ont donné lieu à un suivi mensuel régionalisé.

L'examen de ces indicateurs conduit à relever quelques résultats sur les deux contrats de progrès.

La part des adultes (demandeurs d'emploi de plus de 25 ans) dans la "commande publique" est passée de 67,2 % en 1995 à 72,3 % en 2000 alors qu'un objectif de 80 % avait été retenu dans les deux contrats de progrès. Le comité d'évaluation du premier contrat s'était, il est vrai, interrogé sur le bien fondé de cet indicateur. Il avait relevé que les jeunes sont plus enclins que les actifs plus âgés à entreprendre des formations longues ; par ailleurs la limite de 25 ans, "issue des politiques dites

51 L'hébergement des stagiaires relevant de la commande publique est imputé en totalité sur celle-ci. S'agissant de la restauration, sur un prix du repas en 1999 de 6,71 €, 2,44 € sont laissés à la charge des stagiaires et 4,27 € sont imputés sur la commande publique.

52 Centrer les missions de l'AFPA sur les services apportés aux demandeurs d'emploi, institution d'un contrat avec chaque bénéficiaire, accroissement des adultes dans la commande publique, mobilisation sur le PNAE et le programme globalisé des aides à l'insertion des publics en difficulté, développement dans les centres de formation des activités impliquant une activité directement entreprise, anticipation des formations et développement maîtrisé du dispositif, affectation des effectifs aux services directs aux bénéficiaires.

jeunes", n'est peut-être pas pertinente, tout jeune de moins de 25 ans n'étant pas forcément un primo demandeur d'emploi.

Les départs anticipés de stagiaires sont passés de 13,8 % à 18 % sur la même période alors que le deuxième contrat de progrès retient un objectif de 10 %.

Les taux de réussite aux examens restent très au dessous des objectifs. Le taux des diplômés s'est établi à 47,7 % en 1999⁵³, malgré un objectif pour le deuxième contrat de 85 %. On observe des disparités importantes entre secteurs et régions⁵⁴. Diverses raisons peuvent être avancées pour expliquer cette évolution : niveau des publics approchés, exigences des entreprises, niveau des enseignements et conception des parcours.

2 – L'adaptation des prestations

Le second contrat de progrès a conduit à redéfinir l'ensemble des prestations d'orientation sur la base d'un partage des rôles entre l'ANPE et l'AFPA.

a) L'adaptation de l'appareil de formation

La modernisation de l'appareil de formation figurait bien évidemment parmi les objectifs des deux contrats de progrès.

Le schéma directeur d'évolution du dispositif d'orientation-formation, annexé au contrat de progrès 1994-1998, n'a que faiblement rééquilibré le partage du volume de l'appareil de formation de l'AFPA entre les grands domaines de l'industrie, du bâtiment, du tertiaire et des formations préparatoires. De 1995 à 1998, le nombre de postes de travail opérationnels est resté pratiquement stable (de 42 922 à 43 499, soit + 1,3 %), avec une légère diminution dans le bâtiment (- 1,7 %) et l'industrie (- 2,7 %), et une progression des formations préparatoires (+ 4,7 %) et du tertiaire (6,2 %). A l'intérieur de ces différents domaines,

53 Il s'agit pour le deuxième contrat du taux de validation des engagements individuels de formation (EIF), mais la contractualisation individuelle devrait en principe favoriser les performances.

54 Le taux de réussite à l'examen de validation des compétences (EVCP), qui porte sur les bénéficiaires ayant présenté l'examen était en 1999 de 83,9 % et les taux de placement à six mois relativement favorables. Les 52,3 % de non diplômés en 1999 se partageaient en échec à l'EVCP sans autre validation (7,3 %), attestations modulaires (4,6 %), autres validations (1,2 %), abandon sans validation (14,7 %), sortie sans validation (24,5 %).

les redistributions entre secteurs ont certes pu être importantes mais la portée de ces réorientations est difficile à apprécier notamment en raison de la connexité des secteurs et sous-secteurs concernés.

Le schéma d'évolution du dispositif de formation lié au deuxième contrat de progrès est en cours d'élaboration. Il fait l'objet d'une démarche par domaine professionnel, les différents domaines devant faire l'objet d'un examen sur la période du contrat. Lors du contrôle de la Cour, un schéma d'évolution avait été arrêté pour quatre domaines en 1999 et cinq en 2000⁵⁵ aboutissant à déterminer à un niveau fin l'évolution du nombre de postes de travail par domaine de formation et, par région, du nombre de formateurs ainsi que des besoins en investissement et en perfectionnement. Aucun bilan d'ensemble n'était alors disponible. Il convient d'observer que la méthode adoptée pour construire le schéma d'orientation conduit à une approche très cloisonnée sectoriellement, propre à favoriser les positions acquises. Par ailleurs, même si des partenaires extérieurs sont associés au processus d'élaboration du schéma, la définition en est initiée par l'institution elle-même et le résultat largement consensuel.

En vérité, la démographie des formateurs et les départs naturels paraissent dicter largement l'évolution de la structure de l'appareil de formation de l'association. L'AFPA a toutefois indiqué à la Cour qu'elle envisageait "d'accélérer la restructuration de l'appareil de formation par la mise en place d'un dispositif d'accompagnement plus volontariste de l'évolution des ressources humaines" mais qui reste à définir.

Enfin, l'approche par l'Etat de la formation professionnelle, même qualifiante, reste essentiellement horizontale. Or les arbitrages nécessaires et le positionnement de l'association dans des environnements sectoriels variables, où d'autres agents publics ou privés interviennent en matière de formation et de financement, impliquent une approche différente. A cet égard, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a indiqué à la Cour qu'une connaissance sectorielle détaillée de la formation professionnelle ne constituait pas une de ses priorités.

b) L'individualisation des parcours

Avec l'évolution de l'appareil de formation, l'individualisation des parcours des stagiaires, qui coïncide avec les lignes directrices du plan

55 1999 : second-cœur, finitions ; transformation des métaux par déformation et assemblage ; secrétariat-comptabilité ; commerce-distribution.

2000 : gros-cœur tous corps d'état ; électricité d'équipement ; mécanique/production automatisée ; informatique ; hôtellerie-restauration-tourisme.

national d'action pour l'emploi, constituait l'une des orientations essentielles assignées à l'AFPA. Il s'est matérialisé par l'institution de "l'engagement individuel de formation" (EIF), contractualisation des rapports entre les bénéficiaires et l'organisme. Si cette personnalisation n'est pas négligeable, une véritable individualisation des parcours nécessite des adaptations de fond du dispositif de l'association : modularisation des formations, fractionnement des certifications, suivi des parcours individuels en gestion. Si la modularisation des formations a été entamée et si l'AFPA a mis en place des attestations de formation modulaires, les dispositions réglementaires relatives à une modularisation des titres du ministère de l'emploi ne sont intervenues qu'en mars 2001⁵⁶. Par ailleurs, l'appareil informatique de l'association ne permettra pas avant 2003 le suivi individuel des parcours de qualification.

D – Les rapports avec l'Agence nationale pour l'emploi

Sans en faire un élément central, le contrat de progrès 1994-1998 prévoyait une collaboration entre l'AFPA et l'ANPE. Un accord a ainsi été conclu entre les deux établissements en juillet 1996 pour une période de trois ans. Les résultats en ont été limités.

Le projet a été repris avec une autre ampleur au titre du contrat de progrès 1999-2003 dans la perspective d'une plus grande intégration du service public de l'emploi. Il a donné lieu à l'accord-cadre du 27 avril 1999 entre les deux organismes. Leur rapprochement n'est plus seulement conçu comme l'organisation de prestations réciproques. Il est établi sur la base d'un partage des rôles entre les deux cocontractants.

La constitution d'un "service intégré d'appui au projet professionnel" est au cœur de cette opération. "L'AFPA, selon les termes de l'accord, fournit, dans le cadre de la "commande publique", un appui global à la conception et à la réalisation du parcours de formation pour les demandeurs d'emploi pour lesquels un déficit de compétences a été repéré par l'ANPE. Il concerne exclusivement les projets de formation à finalité professionnalisante". Le projet touche en premier lieu aux services d'orientation de l'AFPA : l'ANPE se charge désormais des évaluations initiales des demandeurs d'emploi (S1) tandis que l'association se concentre sur l'élaboration du projet professionnel (S2). Un objectif de flux annuel de demandeurs d'emploi adressés à l'AFPA pour orientation

⁵⁶ Arrêté du 2 mars 2001 relatif aux conditions de délivrance du certificat de formation professionnelle du ministère de l'emploi et de la solidarité et créant les certificats de compétences professionnelles (CCP) constitutifs des certificats de formation professionnelle, titres du ministère.

était fixé à l'agence. Du côté de l'AFPA, les entrées en formation, en aval de l'orientation, devaient fin 2001 être constituées pour l'essentiel de bénéficiaires issus du service intégré.

En complément, l'ANPE devait fournir un appui au retour à l'emploi des stagiaires de l'AFPA et offrir dans tous les centres de formation de l'association des prestations de base notamment dans le cadre des "espaces ressources emploi" (ERE), en particulier la présence de conseillers. De même l'AFPA était habilitée par l'ANPE pour assurer, sur prescription, l'une de ses prestations, l'évaluation des compétences et des capacités professionnelles (ECCP).

L'accord comporte en outre des dispositions importantes et indispensables en ce qui concerne l'information réciproque des deux organismes. Il prévoit notamment le rapprochement des référentiels en matière de métiers et l'organisation d'une interface informatique. Au surplus, diverses mesures d'organisation sont prévues : création au niveau central d'un comité stratégique présidé par les deux directeurs généraux ; désignation au niveau régional et local de chefs de projet par chacun des organismes avec un comité de pilotage régional, conclusion de conventions régionales et établissement de plans d'action annuels, nomination dans chaque agence locale de l'ANPE et dans chaque centre AFPA d'un correspondant et présence de professionnels de l'AFPA dans les locaux de l'ANPE. Des indicateurs partagés sont prévus.

Les résultats à ce jour ne sont pas à la hauteur des attentes.

Ainsi, les objectifs du service intégré (nombre de demandeurs d'emploi à adresser par l'ANPE et engagement d'accueil de l'AFPA) ont été fixés en 1999 à 80 000 et en 2000 à 130 000. Il était par ailleurs prévu qu'en 2001, 80 % des entrées en formation à l'AFPA au titre de la "commande publique" devaient être le fait de bénéficiaires du service intégré, ce taux étant fixé à 50 % en 1999 et à 65 % en 2000. Or, si les flux adressés par l'ANPE se sont élevés à 96 554 demandeurs d'emploi en 1999 et 147 006 en 2000, les effectifs *accueillis* par l'AFPA (S2 initialisés) n'ont été respectivement que de 87 690 et 100 325, faisant apparaître, sur la base des envois de demandeurs d'emploi par l'ANPE, un taux de déperdition de 9,2 % en 1999 et 31,8 % en 2000.

A cette déperdition entre les deux organismes, s'ajoute une seconde propre à l'AFPA elle-même. Les parcours de formation AFPA recommandés à l'issue de la prestation d'orientation S2 ont représenté, en 1999, 44,8 % des personnes en provenance de l'ANPE (soit 39 265) et 40,4 % en 2000 (soit 40 516) contre 56,0 % et 54,8 % du "flux direct" sur chacune des deux années. Les entrées effectives en formation des flux ANPE se sont établies respectivement à 31 042 en 1999 et 35 667 en

2000⁵⁷. La part des demandeurs d'emploi issus du service intégré et entrés en formation dans le cadre de la "commande publique" a ainsi atteint 41,6 % en 1999 et 48,8 % en 2000, pourcentage, certes en progression, mais très inférieur à l'objectif mentionné plus haut et qui justifie que l'objectif de 65 % ait été reconduit pour 2001.

Sur le plan qualitatif, on note que le flux des stagiaires d'origine ANPE entre en formation préparatoire dans une proportion plus importante que le flux direct (26,5 % contre 23,7 % en 2000). Par ailleurs, s'agissant de la formation qualifiante, le domaine du "tertiaire administratif" représente le tiers du flux ANPE, les stagiaires du flux direct faisant apparaître une répartition plus uniforme entre les différents secteurs de formation.

Plusieurs raisons ou hypothèses peuvent expliquer ces résultats.

La liaison informatique prévue entre les deux organismes a été, comme on l'a indiqué, malaisée à mettre en place. Il s'y ajoute sans doute des déficiences dans la saisie et le contrôle des informations de part et d'autre.

Mais ceci ne suffit pas cependant à expliquer la déperdition constatée entre l'ANPE et l'AFPA. Une coordination des flux paraît difficile à mettre en place. Il est remarquable que le taux de déperdition ne soit pas constant quelle que soit l'ampleur des flux mais varie mensuellement en fonction de l'importance des effectifs adressés par l'ANPE. La capacité d'accueil de l'AFPA est probablement insuffisante et une sous-traitance des prestations d'orientation de l'AFPA a été recommandée par le directeur général de l'association à son réseau.

Le rapprochement des moyens entre les deux organismes reste également insuffisant. Selon le bilan 2000 présenté au bureau de l'association en 2001 les psychologues de l'AFPA n'interviendraient que dans 46 % des agences locales de l'ANPE et les conseillers de l'ANPE dans 43 % des ERE de l'AFPA.

On ne peut également que s'interroger sur l'adéquation des publics orientés par l'ANPE vers l'AFPA à la formation qualifiante offerte par l'association. Outre les différences déjà relevées entre le flux direct et le flux ANPE, on note l'importance des solutions de formation hors AFPA dans les recommandations résultant des prestations d'orientation (20,7 % en 2000 pour le flux ANPE). Mais la nature de ces solutions n'était pas connue de l'association au moment de l'enquête de la Cour.

57 Ensemble des formations : formation qualifiante et formation préparatoire (préqualification et préinsertion).

Au surplus, le service intégré ne revêt probablement pas la même importance pour l'AFPA et l'ANPE. Si, pour la première, il s'agit d'un enjeu majeur, ne serait-ce qu'en raison des objectifs quantitatifs qui lui sont fixés, l'orientation vers l'AFPA ne représente, pour l'ANPE qu'une solution parmi d'autres offertes aux demandeurs d'emploi et qui est loin d'être majoritaire.

E – Les relations avec l'environnement local

Le resserrement des liens de l'AFPA et des autres intervenants publics dans le domaine de la formation professionnelle (services déconcentrés de l'Etat et régions) a été, sous des formes différentes, recommandé par les deux contrats de progrès.

Dans le cadre de la décentralisation de 1993, le premier d'entre eux abordait cet aspect essentiellement sous l'angle d'une insertion de l'association dans les achats de prestations de ces administrations. L'AFPA n'étant pas considérée comme compétitive sur ces marchés, il lui a été accordé, dans le cadre de la "commande publique", un concours financier sous l'appellation de "cofinancement". Pour lui permettre de faire face à la concurrence notamment sur les marchés de préformation et de préinsertion, elle a ainsi reçu de façon dégressive, entre 1995 et 1998, 80,34 M€, à raison de 41,49 M€ pour les services déconcentrés de l'Etat et 38,85 M€ pour les collectivités territoriales. Ce concours, qui, s'agissant de l'Etat, revenait pour ce dernier à subventionner l'un de ses démembrements pour concourir à ses propres marchés, n'a pas permis pour autant d'atteindre l'objectif recherché.

L'AFPA a été incitée à se retirer du marché des services déconcentrés de l'Etat, avec notamment la suppression de la préinsertion intervenue sur décision de la tutelle au cours du deuxième contrat de progrès. Il lui a été demandé en contrepartie de se positionner sur les contrats en alternance et, du côté des services déconcentrés de l'emploi, de s'orienter vers une activité de conseil, d'ingénierie et de recherche, ce qui a représenté 8,17 M€ en 2000. Mais ses relations avec les services déconcentrés de l'emploi restent relativement lâches.

Pour ce qui concerne les régions, outre le recul de la présence de l'association sur les marchés des prestations de formation, les collaborations institutionnelles prévues par les contrats de progrès sont restées modestes. Les conventions tripartites Etat-région-AFPA n'étaient qu'au nombre de six en 2000. Quatorze comités régionaux consultatifs seulement placés auprès des directeurs régionaux de l'AFPA et prévus par le contrat de progrès 1999-2003 avaient été constitués au début de 2001.

Enfin, les contrats de Plan Etat-région n'ont abouti qu'à des contributions limitées de la part des régions.

Pour expliquer les difficultés de rapprochement, le comité d'évaluation du premier contrat de progrès a souligné l'ambiguïté des relations entre les régions et un organisme national relevant de l'Etat. Il existe peut-être une raison plus fondamentale : la nature de la demande de formation des collectivités territoriales. Il est remarquable en effet qu'en 1999, la demande de formation adressée par ces collectivités à l'AFPA (en termes d'heures travaillées stagiaire) ait été formée à raison de 42,6 % de préformation ou préinsertion⁵⁸. Il n'est pas impossible que les marchés, les spécialités et les acteurs de la formation professionnelle qualifiante dépassent souvent le cadre régional. En tout état de cause, il manque une analyse détaillée de la demande de formation des régions que les données chiffrées actuellement disponibles, grossières et incertaines, ne permettent pas de mener.



CONCLUSIONS

Depuis le précédent contrôle de la Cour, l'AFPA a engagé un effort qui doit être souligné et encouragé pour moderniser sa gestion. Elle a notamment assaini sa comptabilité générale, mis en place une comptabilité analytique qui n'existait pas auparavant, rénové son dispositif d'information interne et actualisé les modalités de gestion de ses ressources humaines.

Aucun de ces chantiers n'est encore achevé. Le redressement de la comptabilité générale de l'association doit être complété dans ses aspects patrimoniaux ; sa comptabilité analytique initialement orientée par l'Etat vers une valorisation très globale de la "commande publique" doit devenir un véritable instrument de gestion et de tarification ; l'informatique pédagogique reste encore largement à définir et à mettre en œuvre ; la gestion des ressources humaines reste affectée par des inerties.

Sans doute la complexité des réformes entreprises explique-t-elle le chemin restant à parcourir. Mais il ne faut pas méconnaître non plus certains facteurs culturels internes dont témoignent par exemple les

⁵⁸ Contre 44,3 % pour l'Etat déconcentré, 14,51 % pour la commande publique, 5,91 % pour le marché privé et 0,52 % pour le congé individuel de formation, des demandes respectives.

difficultés rencontrées pour fiabiliser les données collectées dans le cadre de la comptabilité analytique.

L'inadaptation du statut associatif de l'AFPA ne favorise pas, au surplus, les évolutions souhaitées. Son éventuelle transformation en établissement public, périodiquement évoquée, mérite donc à nouveau réflexion. La justification de la formule associative par la nécessité de sauvegarder le tripartisme (Etat-employeurs-salariés) de ses organes dirigeants n'apparaît, à la réflexion, guère convaincante. Un tel tripartisme pourrait tout aussi bien être organisé dans le cadre d'un établissement public. L'aménagement des relations de l'AFPA avec les collectivités territoriales dont les responsabilités en matière de formation professionnelle ont été accrues au cours de la dernière période pourrait être l'occasion de cette réflexion.

Pour ce qui est des résultats obtenus par l'association, les taux de réussite aux diplômes restent très en deçà des objectifs fixés. Ce phénomène, assurément complexe, demande une étude approfondie.

Plus fondamentalement encore, les changements de son environnement appellent une réflexion sur la stratégie que poursuit l'association. Dans le cadre de la décentralisation des responsabilités publiques en matière de la formation professionnelle, l'AFPA n'a pas trouvé la place qui lui était assignée sur le marché des collectivités territoriales et elle a été détournée par l'Etat de celui de ses services déconcentrés. Au-delà de problèmes de rentabilité que la comptabilité analytique ne permet pas encore de cerner d'une manière satisfaisante, il y a lieu de s'interroger sur la compatibilité de la mission de formation qualifiante, cœur du métier de l'association que les contrats de progrès ont réaffirmé, avec la nature des prestations qui lui sont demandées par les collectivités territoriales ou, à un moindre degré aujourd'hui, par les services déconcentrés de l'Etat.

Malgré les progrès constatés, le rapprochement de l'AFPA avec l'ANPE, sur lequel la récente réforme de l'assurance chômage appelle l'attention, et son intégration dans le "service public de l'emploi" ne s'effectuent pas au rythme espéré. Sans doute cette orientation n'a-t-elle été véritablement mise en œuvre que récemment. Il ne faut pas méconnaître assurément les différences de structure, l'inertie de deux organismes de grande taille et le rôle des facteurs culturels. L'enjeu n'a pas non plus la même importance pour les deux parties. Mais les déperditions de flux de stagiaires constatées et le faible débouché trouvé par les demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE dans les dispositifs de formation qualifiante de l'AFPA soulèvent également la question de la cohérence des objectifs et

de la mission assignée à l'association, c'est à dire, d'une part, un large accueil des demandeurs d'emploi et, d'autre part, une vocation de formation qualifiante qui requiert nécessairement un choix des publics appelés à en bénéficier.

Enfin, la définition d'orientations cohérentes à moyen terme pour l'AFPA, condition d'un bon emploi des fonds publics importants que l'Etat lui attribue, requiert que celui-ci ait une vision claire de son rôle dans la formation professionnelle qualifiante.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Les observations de la Cour des comptes concernant l'AFPA appellent de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les remarques et précisions suivantes.

S'agissant de la gestion de l'AFPA

La mise en ordre de la comptabilité générale

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) rejoint les observations de la Cour relatives aux efforts importants de remise en ordre de la comptabilité de l'AFPA qui se sont traduits par la levée progressive des réserves des commissaires aux comptes. Le ministère partage également les remarques relatives à la valorisation des immobilisations. A cet égard, la proposition de transférer à l'AFPA la propriété des biens immobilisés constituerait probablement un élément d'amélioration de la transparence des coûts, dans une approche de coûts complets, et de la gestion du patrimoine. A ce titre, elle mérite un examen très attentif qui sera conduit en concertation avec l'association et le ministère de l'emploi et de la solidarité.

La mise en place de la comptabilité analytique

L'objectif de la comptabilité analytique a répondu initialement à la priorité donnée à l'Etat de disposer d'une « valorisation annuelle de la commande publique ».

On ne peut que constater avec la Cour que « le caractère très global des coûts unitaires dégagés en fait essentiellement des paramètres de calcul de la subvention de fonctionnement et non des références pouvant servir de base à l'appréciation du coût des formations individuellement ou par secteur et à leur facturation ».

Le MINEFI s'associe à la Cour pour estimer que le système de comptabilité analytique a vocation à devenir un véritable outil de tarification et un instrument de gestion destiné à éclairer les choix stratégiques de l'association, ce qui passe notamment par l'homogénéisation des pratiques comptables pour l'ensemble des établissements, la définition de règles communes en matière d'imputation des charges et l'amélioration du contrôle sur les informations saisies.

S'agissant des problèmes stratégiques de l'AFPA

Les relations avec l'Etat : contrat de progrès et commande publique

La Cour estime que la procédure liée à la commande publique marque un progrès par rapport à la période antérieure mais elle n'a pas été d'une « parfaite transparence ». Elle note que le cadre de la formulation de la commande publique et plus particulièrement la nomenclature des prestations « ont varié d'année en année ce qui rend les rapprochements difficiles ».

Le MINEFI appuie la remarque de la Cour concernant les changements dans la présentation de la commande publique annuelle de l'AFPA et lui fait part des difficultés que la direction du budget a pu rencontrer pour apprécier son évolution d'un exercice à un autre, voire au cours d'un même exercice.

Les relations avec l'environnement local

Le MINEFI ne peut que partager les interrogations de la Cour sur les raisons du recul de la présence de l'AFPA sur le marché des collectivités locales, recul qui s'exprime depuis plusieurs années par la diminution des recettes perçues par l'association à ce titre.

A ce titre, une analyse plus approfondie sur la demande des régions et le positionnement territorial de l'AFPA apparaît effectivement nécessaire, tout particulièrement dans le double contexte des réformes en cours d'examen relatives aux compétences des régions en matière de formation continue des adultes et des projets de l'AFPA en matière de déconcentration interne renforcée.



Le MINEFI partage enfin l'ensemble des constats et orientations présentés en conclusion de l'insertion de la Cour. La question particulière d'une éventuelle évolution du statut de l'association, c'est-à-dire sa transformation en établissement public, doit aujourd'hui être réabordée dans le cadre d'une réflexion globale sur le positionnement de l'AFPA sur le marché de la formation professionnelle, et vis-à-vis de ses principaux financeurs et partenaires (notamment l'ANPE). En tout état de cause, une telle évolution, qui consacrerait une plus large autonomie de gestion, reste pour le MINEFI subordonnée à la poursuite et à l'aboutissement des progrès, déjà importants au cours des dernières années, en matière de systèmes de gestion et d'information, de fiabilité et de qualité du contrôle interne et enfin de capacité de pilotage fondée sur une connaissance fine des coûts et des prestations offertes.

*REPOSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITE*

Le contrôle de la Cour des comptes a permis de mettre en lumière certaines évolutions notables de l'AFPA.

La démarche contractuelle engagée depuis 1994 à l'occasion des deux contrats de progrès 1994-1999 puis 1999-2003, jointe à l'introduction d'une procédure d'évaluation de ces contrats, a permis des avancées substantielles.

La démarche contractuelle a conduit à mieux formaliser les relations entre l'Etat et l'AFPA dans le cadre d'une commande publique, contrepartie de la subvention qui lui est allouée, lui assignant des objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Elle a impulsé la démarche engagée par l'association pour moderniser sa gestion comptable, informatique et des ressources humaines.

Les efforts très importants demandés par la tutelle en matière de gestion comptable ont été réalisés par l'association sur la durée.

On peut mesurer le chemin parcouru en consultant les rapports annuels des commissaires aux comptes. Les comptes de l'AFPA, « inauditables » en 1994, ont été certifiés les années suivantes avec plusieurs réserves dont il ne subsiste qu'une seule dans le dernier rapport produit sur les comptes de 1999.

Il convient de souligner que depuis le précédent contrôle de la Cour des Comptes, les travaux conduits marquent une évolution importante dans la transparence de la gestion de l'AFPA, même si leur aboutissement visible se situe juste à la fin de la période contrôlée par la Cour, voire au-delà. Ainsi, le patrimoine a été recensé et une comptabilité des amortissements mise en place ; une comptabilité analytique a été mise en œuvre ; un plan ordonnateur comptable qui vise à rationaliser l'organisation et à clarifier les responsabilités est entré en vigueur.

Récemment, ces procédures demeurent néanmoins encore perfectibles et constituent un sujet de discussion entre la tutelle et l'association.. Leur réelle performance ne s'appréciera que dans la durée. Il ne faudrait cependant pas sous-estimer à quel point elles constituent une avancée notable pour un organisme de cette envergure.

Si, d'ores et déjà, la mise en place d'un système de comptabilité analytique permet de développer par bloc d'activité une analyse des coûts réels de production, une réflexion commune est encore à mener quant à la valorisation de l'activité de formation par secteurs de formation, incluant l'ensemble des coûts directs et indirects. L'idée d'une valorisation incluant la dotation aux amortissements et donc le coût du capital, permettrait sans doute une avancée supplémentaire dans l'évolution vers un système global de comptabilité analytique. Rappelons cependant que le patrimoine immobilier

de l'association et la majorité de l'équipement pédagogique, financés par les subventions d'investissement, appartiennent à l'Etat. La dévolution du patrimoine à l'AFPA constituerait le préalable à ce type de réforme. Le ministère de l'emploi et de la solidarité n'y est pas opposé, sous réserve de travaux d'expertise et de faisabilité qui devront être engagés avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Lors de l'élaboration du 2^{ème} contrat de progrès, les enjeux du schéma directeur du système informatique ont été considérés comme majeurs et ont fait l'objet d'une annexe spécifique du contrat.

Pour le ministère de l'emploi et de la solidarité, le recentrage de l'association au sein du service public de l'emploi, le renforcement de sa mission principale de qualification des adultes à la recherche d'un emploi et l'évolution des systèmes de validation, impliquent une évolution profonde de son système d'information. L'AFPA doit à présent disposer d'un outil permettant de répondre aux besoins des bénéficiaires qui contractualisent avec elle sur un ensemble de services, dans le cadre de l'engagement individuel de formation (EIF), ainsi que de la mise en complémentarité de l'ANPE et de l'AFPA en vue du développement de leurs interventions conjointes au bénéfice des demandeurs d'emploi.

Le système d'information de l'AFPA a déjà évolué dans le sens d'une meilleure utilisation tant pour les besoins de la gestion que pour le suivi individualisé des stagiaires, même si des progrès restent à réaliser.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité suit régulièrement l'avancement du schéma directeur, l'impact sur l'organisation des services et le coût de l'architecture qui se met en place. La mise en place du PARE-PAP au 1^{er} juillet 2001, le volume des données à traiter, la complexité des connexions à mettre en place entre les différents opérateurs car le système s'élargit aux ASSEDIC, voire aux régions (pour la formation), imposent d'autant plus de suivre avec une attention particulière l'avancée de l'interface informatique unifiée ANPE-AFPA à l'horizon 2003. Ceci est une des priorités actuelles du ministère.

Si la Cour indique que des progrès restent à réaliser en ce qui concerne l'articulation entre le schéma directeur global et les applications informatiques sur le champ de la pédagogie, et qu'il convient d'être attentif à l'impact des nouvelles pratiques de formation sur l'organisation des structures de formation elles-mêmes et sur le métier des formateurs, le 2^{ème} contrat de progrès marque bien la volonté de faire progresser l'AFPA sur la diversification des voies d'apprentissage, notamment par le recours aux technologies de l'information et de la communication.

La Cour a pu constater que l'AFPA commence à développer une véritable réflexion stratégique suivi d'un plan d'action qui constituent une avancée notable sur le sujet. De nombreuses réalisations ont d'ores et déjà vu

le jour, notamment en matière de production de ressources pédagogiques et d'équipement des centres de formation.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, l'accord du 4 juillet 1996 a substitué à un statut du personnel désuet et juridiquement peu clair un accord d'entreprise négocié prenant en compte les évolutions socio-économiques.

Pour ce qui concerne les frais de mission, une procédure mise en œuvre en 2001 doit permettre une maîtrise des coûts des frais de mission.

Depuis les observations de la Cour dans son rapport public de 1997, outre les rappels constants à la rigueur faits à l'association dans le cadre des discussions budgétaires, des travaux ont été engagés dès 1998 par le ministère de l'emploi et de la solidarité et l'AFPA avec le ministère de la fonction publique et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces travaux ont permis à l'AFPA d'entrer dans l'expérimentation prévue pour les administrations et établissements publics, visant à faire appel à un prestataire de services pour la gestion des frais de mission. L'AFPA a ainsi passé en 2001 un marché sur la fourniture de prestations permettant de répondre aux besoins de déplacement professionnel des salariés en mission.

La tutelle va suivre cette expérimentation dont l'impact sur ce poste de dépenses important devrait être significatif en 2002.

Tout en soulignant l'amélioration de la transparence de la procédure liée à la commande publique passée à l'AFPA, notamment la mise en place d'un compte rendu de son exécution, la Cour mentionne un certain nombre de dysfonctionnements.

Elle critique son caractère fluctuant qui brouille la capacité de comparaison pluriannuelle. L'AFPA intervient dans un secteur mouvant, marqué par des évolutions socio-économiques conjoncturelles qu'il importe de prendre en compte dans la formulation des demandes qui lui sont adressées. Si ces demandes peuvent évoluer d'une année sur l'autre, il importe de travailler avec l'association les modalités permettant un suivi des prestations d'une année sur l'autre.

S'agissant de l'imputation sur la commande publique des repas pris par des usagers qui n'en relevaient pas, l'AFPA met en place, dès 2002, à la faveur de l'informatisation des centres de restauration, un mécanisme consistant, pour les personnes extérieures à l'AFPA, à leur faire supporter l'intégralité du coût de la prestation, pour les salariés de l'AFPA, à augmenter progressivement, sur deux ans, leur contribution au financement de la prestation, en tenant compte cependant de la contribution employeur que tout organisme prend en charge pour son personnel.

Le 2ème contrat de progrès, qui court jusqu'en 2003, assigne à l'AFPA le rôle exigeant de qualifier les demandeurs d'emploi adultes, dans le cadre du service public de l'emploi.

Le second contrat de progrès est marqué par les évolutions suivantes :

- la volonté des pouvoirs publics de faire de l'AFPA une composante à part entière du service public de l'emploi dans le domaine de la formation professionnelle continue des adultes et de mettre en place une complémentarité de services avec l'ANPE au bénéfice des demandeurs d'emploi ;
- la réaffirmation de la mission centrale de qualification des demandeurs d'emploi adultes, qui fait la spécificité de l'association, appuyée sur un repositionnement clair de l'AFPA appelée à se désengager sur le champ de l'insertion et de la pré-insertion.

En effet, l'AFPA a vocation à délivrer des formations qualifiantes destinées à garantir un accès durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, plus qu'à intervenir comme un organisme d'insertion, pour la redynamisation ou la remobilisation de personnes.

Compte tenu de sa structure d'organisme délivrant des titres du ministère, développant en conséquence une ingénierie ad hoc, et gérant des équipements lourds de formations industrielles qui sont le cœur de son métier, ses coûts sont nécessairement plus élevés qu'un organisme ordinaire. Sur le plan économique, son intervention dans le domaine de l'insertion n'apparaît donc pas pertinente.

C'est enfin dans le souci de clarifier les rôles avec l'ANPE au sein du service public de l'emploi, au moment où s'élaboraient les contrats de progrès des deux établissements, que la tutelle a demandé à l'AFPA de réduire progressivement les prestations d'insertion et de redéployer les moyens vers la construction de parcours pré-qualifiants et qualifiants.

Ainsi, déjà réduites dans le cadre de la commande publique 1999, les prestations de pré-insertion, qui ne peuvent être considérées comme relevant du cœur de métier de l'association, ont été supprimées pour l'exercice 2001. En effet, dans le cadre de la complémentarité de la gamme de service ANPE/AFPA, ces prestations situées en amont de l'élaboration des projets, relevaient plus d'un appui social couplé avec des services de pré-orientation générale, prestations qui relèvent de la gamme ANPE, ou qui peuvent être proposées par des organismes intervenant spécifiquement sur ce champ et conventionnés par l'ANPE pour délivrer ce type de prestations.

A cet égard, il n'est pas juste de dire que l'AFPA « a été détournée par l'Etat du marché de ses services déconcentrés ». En fonction du contenu des actions financées par l'Etat déconcentré, celui-ci fait ou non appel à l'appareil de formation qualifiant de l'AFPA. Il faut noter par ailleurs que les activités de conseil, d'ingénierie, ou de recherche-développement vis à vis de l'Etat déconcentré se sont fortement accrues depuis 1997. Ces besoins sont comblés par l'inscription dès 1997, dans la commande publique d'une ligne consacrée au financement de missions d'appui au service public de l'emploi

local. La valorisation de cette ligne a plus que doublé entre 1997 et 2001 (3,81 à 8,89 M€), la consommation des crédits consacrés à cette activité est progressivement passée de 58,8 % en 1997 à 85,8 % en 1998 et 96,5 % en 2000, sous l'effet de la mise en place et du déploiement du programme nouveaux services-emplois jeunes (NS-EJ) et de la territorialisation des politiques de l'emploi.

Ce positionnement de l'AFPA sur la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes n'écarte en rien les publics fragiles des services de l'AFPA, puisque l'alimentation du service d'appui à l'élaboration du projet de formation (service S2) doit être principalement assurée par les conseillers de l'ANPE. Or, des objectifs précis ont été assignés à l'agence afin de prioriser dans les envois à l'AFPA les publics relevant du service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE) : chômeurs adultes de longue durée, jeunes inscrits à l'ANPE depuis plus de six mois, bénéficiaires du RMI.

En outre, l'enseignement à distance réalisé par l'AFPA comporte une remise à niveau qui constitue un préalable à l'entrée en formation qualifiante AFPA. Elle permet d'intégrer avec succès, dans l'offre de formation présente et qualifiante de l'association, les publics dont le niveau de formation générale ou technique semblait insuffisant lors de l'évaluation initiale.

La Cour relève des dysfonctionnements dans la collaboration entre l'AFPA et l'ANPE.

Il convient tout d'abord de préciser que la période d'observation est relativement courte (deux ans), au regard de la dimension du projet et de l'impact sur les pratiques professionnelles des agents des deux organismes.

Deux raisons essentielles expliquent les dysfonctionnements qui ont accompagné une phase de montée en charge rapide. Il s'agit d'une part des disparités d'implantation géographique des deux réseaux : cette implantation territoriale est très homogène pour l'ANPE (700 agences locales pour l'emploi), alors que la couverture territoriale de l'AFPA est plus disparate, en particulier en ce qui concerne le réseau des services d'orientation animés par les psychologues du travail (SOP) qui totalise 175 sites. Ce phénomène freine la présence physique de l'AFPA dans les ALE. Par ailleurs, le contexte plus favorable du marché du travail facilite l'accès direct à l'emploi des demandeurs d'emploi. Le profil des usagers a évolué : on note une croissance du flux des personnes pour lesquelles le projet de formation est parfois décalé par rapport au principe de réalité (problème de niveau, de personnalité, de motivation, de mobilité). Ces constats entrent en corrélation avec le taux de déperdition des flux ANPE/AFPA.

Il convient de noter par ailleurs que le fonctionnement du service d'aide à l'élaboration du projet de formation (S2), prestation lourde d'orientation et d'appui, doit s'apprécier au regard de la diversité des

modalités d'accès à la formation, compte tenu de la variété des profils et besoins des demandeurs d'emploi :

- accès à divers services proposés par l'ANPE : zone d'auto-documentation, entretiens, prestations ;

accès direct à l'AFPA de personnes motivées et qui ont un projet déjà cohérent et étoffé ;

- accès aux systèmes d'information de plus en plus performants mis en place par des offreurs privés de formation, et surtout par les collectivités territoriales, ce qui tend à limiter pour des personnes assez autonomes le recours au service intégré.

Ceci étant, des évolutions positives mises en œuvre dans le cadre de l'accord ANPE-AFPA de 1999, conformément aux orientations des contrats de progrès des deux établissements, sont à apprécier :

- Les flux de demandeurs d'emploi adressés à l'AFPA par l'ANPE sont en constante augmentation depuis la mise en place effective de cette prestation en 1999 (96 554 en 1999, 147 006 en 2000, plus de 200 000 en objectif 2001).
- Des instances de pilotage et de coordination ont été mises en place dans les deux réseaux.
- La présence des psychologues de l'AFPA chargés de l'orientation des usagers dans les agences locales pour l'emploi (ALE) et les interventions des conseillers ANPE dans les ERE des centres AFPA a été renforcée.

Consciente des difficultés inhérentes à la montée en charge du dispositif, la tutelle a, dès la signature des contrats de progrès, mis en place un suivi mensuel des objectifs, intégrant des données régionalisées, par publics cibles et origine des flux. En outre, des réunions de travail ANPE/AFPA/DGEFP se tiennent régulièrement sur ce sujet afin d'améliorer la régulation de ce dispositif, pour lequel la mise en place du PAP/nouveau départ constitue un nouvel enjeu.

C'est dans le cadre de ces travaux communs que les deux établissements mettent en œuvre des plans d'action visant à réduire le taux de déperdition des bénéficiaires évoqué ci-dessus et à réguler les disparités régionales.

La Cour relève le recul des achats de prestations des collectivités locales à l'AFPA et les retards de mise en place d'instances de concertation régionales.

Le contrat de progrès prévoit que l'AFPA peut contractualiser avec les collectivités territoriales, en cohérence avec l'exercice de sa mission centrale au sein du service public de l'emploi, pour des prestations valorisées au coût

complet. Force est de constater que les régions font peu appel au dispositif qualifiant de l'AFPA.

Subsidiairement, les évolutions du paysage politique régional en 1999, modifiant localement les jeux d'acteurs et le problème latent des relations entre le service public de l'emploi et les conseils régionaux ont pu participer à la tendance au désengagement des conseils régionaux vis-à-vis de l'AFPA. Cette tendance est moins marquée concernant les autres collectivités locales (conseils généraux, communes, intercommunalités) dont les commandes sont plus stables, mais plus limitées quand à leur volume.

S'agissant des engagements en matière d'investissements, contractualisés par les régions, au profit de l'AFPA, et inscrits dans les contrats de plan, il convient de rappeler que 11 conseils régionaux se sont engagés sur la durée du contrat de plan (Auvergne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Pays-de-Loire, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). 7 ont préféré une contractualisation annuelle sans affichage d'un montant global pour la durée du plan (Alsace, Aquitaine, Bourgogne, Franche-Comté, Lorraine, Haute-Normandie, Picardie).

Des conventions tripartites d'adaptation du contrat de progrès ont été signées, en 2000, dans 6 régions (Alsace, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-Loire, Poitou-Charentes, PACA). Des discussions sont en cours dans 3 régions (Centre, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes).

L'évolution significative de la participation de l'AFPA aux réunions des COREF (lieu de concertation régional sur les objectifs, programmes et moyens mis en œuvre en matière de formation professionnelle par l'Etat et le conseil régional), déjà constatée en 1999, se confirme en 2000, les représentants locaux de l'association étant associés aux réunions des COREF dans 20 régions.

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la démocratie de proximité confère un rôle renforcé aux Conseils Régionaux dans l'organisation locale des moyens de l'association. Ceux-ci arrêteront le schéma régional des formations AFPA, dans le cadre des conventions tripartites d'adaptation du Contrat de Progrès. En outre ce schéma régional devra entrer en corrélation avec le Plan Régional de Développement des Formations élaboré par la région. Ce Plan, qui auparavant ne concernait que les publics jeunes, est élargi aux adultes par le projet de loi, afin d'assurer une véritable continuité entre les politiques de formation professionnelle initiale et continue.

Ainsi, sur la base d'une concertation renforcée avec les régions et d'une adaptation croissante des produits de formation de l'AFPA aux besoins locaux, il est possible d'envisager, pour les exercices futurs, une relance des commandes des collectivités territoriales autant en matière de formation que de produits d'ingénierie et de recherche-développement. Pour avancer dans ce sens, il ne serait pas inutile que l'AFPA puisse affiner, comme le souligne

la Cour, les données sur les prestations dispensées par l'AFPA à la demande des conseils régionaux.

S'agissant de la formulation des orientations sectorielles pour la structuration de l'appareil de formation AFPA, le 2^{ème} contrat de progrès a mis en place une nouvelle méthode d'élaboration, de suivi et d'actualisation d'un schéma d'évolution du dispositif de formation de l'association associant de nombreux partenaires.

A cet égard, il n'est pas exact que « la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a indiqué à la Cour qu'une connaissance sectorielle détaillée de la formation professionnelle ne constituait pas une de ses priorités ». Elle a simplement mentionné qu'il n'était pas possible d'envisager que la DGEFP soit le seul acteur légitime à intervenir dans ce champ. La méthode engagée avec le 2^{ème} contrat de progrès a impliqué de très nombreux participants provenant de différentes structures : AFPA, ANPE, DARES, DGEFP, partenaires sociaux, représentants des branches professionnelles.

Les travaux engagés dans le cadre du 2^{ème} contrat de progrès, qui ont porté jusqu'à présent sur l'analyse du positionnement des 16 principaux secteurs de formation dans l'offre de l'AFPA, s'achèveront fin 2001. Un bilan des travaux devra en être dressé. Par ailleurs, la démarche engagée jusqu'à fin 2001 devra être actualisée pour tenir compte de l'association plus étroite des conseils régionaux à l'élaboration des schémas régionaux de formation de l'AFPA, évoqués par le projet de loi relatif à la démocratie de proximité.

Il est vrai que les évolutions et redéploiements ne peuvent, compte tenu de l'organisation et de la répartition nationale du schéma d'une part, et du fait que ces mouvements ne peuvent s'opérer qu'à effectifs et budgets constants d'autre part, que connaître une variation modeste quant aux résultats immédiats. De plus, compte tenu de la spécificité de l'offre de formation de l'AFPA, assise sur la qualification des publics, le niveau et le coût moyen des équipements pédagogiques nécessaires se révèlent lourds, et toute variation implique de mobiliser des dotations d'investissement correspondantes.

Il n'est pas prévu à ce stade de remettre en cause la situation juridique de l'AFPA.

La situation juridique de l'AFPA, dotée d'un statut de droit privé mais soumise à de nombreuses règles de droit public et notamment à un contrôle économique et financier étroit, est un sujet récurrent.

Compte tenu du caractère tripartite de cet organisme depuis l'origine et des missions qui lui ont été confiées dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, le statut associatif a toujours semblé adapté. Il a été affirmé dans le premier contrat de progrès (1994-1998) et réaffirmé dans

le second (1999-2003). Il n'est donc pas prévu à ce stade de remettre en cause le statut associatif de l'AFPA.

On peut noter que cette situation n'a pas empêché l'association d'évoluer à la fois dans ses missions ainsi que dans ses modes de fonctionnement et de gestion. La Cour souligne d'ailleurs le chemin parcouru depuis son précédent contrôle.

Le ministère considère toutefois important de faire évoluer les textes qui s'appliquent à l'AFPA, notamment la circulaire du 6 juin 1966 et l'arrêté du 18 février 1966, dans l'objectif de responsabiliser davantage l'association dans sa gestion et d'achever sa déconcentration interne. Ces travaux devraient bien entendu être menés en collaboration étroite avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les améliorations déjà constatées, telles que la mise en œuvre de la comptabilité analytique, même si elles ont tardé par rapport au calendrier ambitieux fixé par le premier contrat de progrès, vont permettre, dans le cadre du 2^{ème} contrat, d'avancer sur ces questions.

*REPOSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE
POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (AFPA)*

Les observations et les recommandations faites par la Cour sont globalement partagées par l'AFPA. En effet, la Haute juridiction constate les évolutions positives intervenues depuis son dernier rapport : réforme du statut des personnels, mise en œuvre de la comptabilité analytique, rationalisation des procédures en matière d'achats, projet ordonnateur comptable. Ces différentes mesures ont permis aux commissaires aux comptes de lever progressivement leurs réserves. Néanmoins, la Cour souligne que les efforts entrepris pour moderniser sa gestion et assainir sa comptabilité générale doivent être poursuivis.

Je tiens à informer la Cour que l'AFPA s'est inscrite dans cette démarche puisque certaines conclusions donnent lieu dès l'année 2002 à mise en œuvre.

Les observations de la Cour appellent de ma part les précisions suivantes :

La comptabilité analytique et le contrôle interne

Comme mentionné, l'objectif de la comptabilité analytique à l'AFPA, dite à coût complet, répondait d'abord à la commande des autorités de tutelle de disposer d'un coût moyen par prestation permettant l'établissement de la commande publique.

Cet objectif a été atteint à partir des comptes 1998 et sert depuis 2000 à établir la commande publique. Cet acquis est important car il permet d'objectiver les relations financières entre l'AFPA et ses autorités de tutelle.

Il est cependant exact, que l'hétérogénéité des structures de base et des méthodes de comptabilisation des charges rend difficile toute comparaison rapide entre unités de production, centres de formation, voire entre régions et donc l'utilisation de la comptabilité analytique comme instrument d'aide au pilotage.

En revanche, la comptabilité analytique est un outil de gestion au niveau d'une unité de production ou d'un centre dans la mesure où les structures sont pérennes.

L'AFPA partage la préconisation de la Cour des comptes d'une harmonisation complète tout à la fois du mode de comptabilisation des charges et des clés de répartition entre les centres et d'une homogénéisation du découpage des unités d'observation. L'AFPA a déjà pris des dispositions qui s'appliqueront dès le 1^{er} janvier 2002 :

- les frais de structure nationaux seront rééclatés au niveau de chacun des centres de responsabilité de l'AFPA au prorata des produits externes de ces centres. Il en sera également ainsi des frais de structure régionaux ;
- les clés de répartition entre les unités de services et les unités de production ainsi que les modes d'imputation des charges seront homogénéisés ;
- il est décidé d'homogénéiser les unités de production sur la notion de sous-secteur de formation au 1^{er} janvier 2003.

L'AFPA s'est régulièrement préoccupée de fiabiliser les données restituées par son système d'information, notamment en développant au niveau national les contrôles de cohérence des restitutions données par les différents applicatifs. Par ailleurs, il convient de souligner que l'AFPA s'est engagée dans la refonte de son système d'information, élément incontournable à l'amélioration de la comptabilité analytique, compte tenu des limites du système actuel.

L'AFPA est consciente de la nécessité de renforcer encore le contrôle interne. Il convient cependant de souligner les progrès accomplis dans ce domaine depuis le dernier contrôle de la Cour en particulier en matière d'achats.

Dans la suite logique du projet ordonnateur comptable, l'AFPA engage actuellement une réflexion pour préciser les missions et le positionnement respectif des contrôleurs de gestion nationaux et régionaux et les chargés de direction responsables de gestion, en vue de renforcer le contrôle interne à l'AFPA.

L'adaptation des prestations

Concernant le schéma d'évolution des formations retenu dans le deuxième contrat de progrès, la Cour des comptes pointe certaines limites liées à la méthode qui aboutit à une approche sectoriellement cloisonnée, limitant l'ampleur des évolutions à conduire.

Le diagnostic est certainement lié à la période limitée d'observation couverte par le contrôle. Les effets réels ne seront mesurables que fin 2001, vu les délais nécessaires d'investissement et de gestion des ressources humaines.

L'ampleur des évolutions du dispositif de formation est aussi contrainte par les coûts induits en investissement eu égard aux budgets d'investissement limités votés chaque année par le parlement.

L'AFPA peut, par contre, agir sur sa politique interne de gestion des compétences pour favoriser l'évolution souhaitable de son dispositif de formation. Elle s'est engagée, et vous le soulignez dans votre rapport, à mettre en place en 2002 un dispositif d'accompagnement plus volontariste d'évolution des ressources humaines.

Concernant l'individualisation des parcours, l'absence de cadre réglementaire avant mars 2001 a effectivement retardé la modularisation des titres du ministère. Ce n'est pas pour autant que l'AFPA a pris du retard dans la rénovation des contenus pédagogiques permettant d'individualiser les parcours et de diversifier les modes d'apprentissage (en présentiel, à distance, en alternance).

De ce point de vue, si la Cour a pu souligner sur la période étudiée des retards ou l'absence de plan structuré de développement des technologies de l'information et de la communication dans les formations de l'AFPA, celle-ci est maintenant engagée dans un plan de moyen terme 2001-2003 visant à donner aux professionnels de l'AFPA et aux bénéficiaires, les moyens d'individualiser les services.

Dans le domaine de la formation, le recours à ces outils permettra progressivement de faire entrer les formateurs dans des réseaux de coopération, de mettre ainsi à la disposition des bénéficiaires, au plus près de la situation pratique, à la fois des ressources formatives et des ressources évaluatives en accès plus ou moins libre, selon l'orientation adoptée par le formateur.

Ces technologies permettront également d'offrir dans les centres AFPA une plate-forme de services de téléformation (espace ouvert de formation), outil privilégié d'un travail à la carte pour les bénéficiaires. Des serveurs permettront enfin de porter l'informatique «nomade» pour favoriser la participation des stagiaires, éloignés des centres AFPA, à des formations

en ligne, propres à l'AFPA ou conçus par des partenaires, avec le concours de l'AFPA.

Les rapports avec l'ANPE

Je partage le constat que vous faites des difficultés rencontrées et des progrès qu'il reste à faire pour l'ANPE et pour l'AFPA afin d'améliorer la qualité du service rendu aux personnes.

Progresser avec l'ANPE sur le service à rendre aux demandeurs d'emploi pour les aider à bâtir leur projet de formation est pour l'AFPA un enjeu majeur parce qu'il est au cœur de ses missions au sein du Service public de l'emploi. Aussi, pour réduire le taux de déperdition et les délais d'attente que vous constatez dans votre rapport, l'AFPA a arrêté avec l'ANPE un plan d'action pour 2002 visant :

- une meilleure programmation des rendez-vous fixés avec les demandeurs d'emploi,
- une présence renforcée des psychologues dans les locaux de l'ANPE,
- une organisation plus concertée avec l'ANPE de la programmation des entrées en formation à l'AFPA entre ceux que l'ANPE nous adresse directement et ceux venant de leur propre initiative,
- un recours plus systématique à un réseau de partenaires pour réaliser le service d'appui, notamment dans les zones rurales ou éloignées des sites AFPA, dans lesquelles l'organisation d'une présence physique de l'AFPA dans les agences locales de l'emploi (ALE) n'apparaît pas la solution la plus pertinente ou la plus efficiente.

Les relations avec l'environnement local

La Cour des comptes souligne, à juste titre, les difficultés rencontrées par l'AFPA pour développer son activité en réponse aux demandes des pouvoirs publics territoriaux et particulièrement des régions.

Pourtant cette évolution est essentielle, dans le contexte actuel. La nouvelle convention d'assurance chômage créant le « plan d'aide au retour à l'emploi » (PARE) et le « projet d'action personnalisé (PAP), le renforcement des compétences des régions et des autres collectivités locales dans le champ des politiques de développement économique, de l'emploi et de la formation professionnelle, la territorialisation renforcée de la politique de l'Etat dans ces domaines, toutes ces évolutions nécessitent d'engager l'AFPA dans une déconcentration renforcée permettant d'assurer une réactivité plus grande de l'institution aux sollicitations de l'environnement local, et aux besoins personnes.

J'ai donc soumis au Bureau de l'AFPA, un certain nombre de propositions visant :

- à donner plus de responsabilités et de moyens aux directeurs d'établissement pour adapter et organiser une offre globale de services en réponse aux sollicitations locales.
- à renforcer le rôle des acteurs régionaux, notamment des régions et des partenaires sociaux, dans l'évolution de l'activité et du dispositif de formation de l'AFPA.

Ces propositions, sur lesquelles le Bureau de l'AFPA travaille aujourd'hui, si elles sont adoptées en Assemblée générale le 20 décembre 2001, sont de nature à accroître la performance de l'AFPA au niveau local, et lever certaines des ambiguïtés de positionnement que la Cour des comptes a très justement pointées.

*REPONSE DU PRESIDENT DE L'AGENCE NATIONALE
POUR L'EMPLOI (ANPE)*

La gestion de l'AFPA

L'évolution des modalités de gestion

La fonction informatique

Le système d'information transitoire est opérationnel depuis avril 2000. La mise en relation automatisée des systèmes d'information de l'AFPA et de l'ANPE reste conditionnée par le déploiement des systèmes d'information des deux établissements (MOSAIC et GEODE) et la mise en place d'une interface unifiée. Dans cette attente, les deux établissements ont convenu d'engager avec l'UNEDIC une étude qui, si elle permet de trouver des solutions satisfaisantes n'entraînant pas de conséquences sur le planning de déploiement de GEODE, pourrait déboucher sur le développement d'applicatifs facilitant le transfert d'informations et le travail opérationnel.

Les problèmes stratégiques de l'AFPA

Les rapports avec l'Agence nationale pour l'emploi

Les deux établissements continuent de rapprocher leurs moyens conformément aux engagements pris : il en est ainsi des permanences assurées par les psychologues au sein des agences locales dont l'importance vient d'être réaffirmée comme des moyens mis en place par l'agence au sein des espaces ressources emploi.

Les services rendus par l'ANPE au sein des espaces ressources emplois seront facilités par les développements réalisés et à venir des services à distance (anpe.fr) et notamment la possibilité déjà offerte aux stagiaires AFPA de s'abonner aux offres d'emploi et de recevoir quotidiennement le recueil des offres enregistrées la veille. A partir de mi-2002, ils auront en plus la possibilité de déposer leur profil qui pourra être consulté par des employeurs.

Enfin, dans le cadre du PAP/ND, l'ANPE a proposé à titre expérimental de développer des opérations de marketing direct auprès des demandeurs d'emploi pour leur proposer en cas de recherche infructueuse d'un emploi, des propositions de formation liées à des emplois à pourvoir.

Le service intégré et la coopération entre les deux établissements permettent ainsi de mieux satisfaire à la fois les demandeurs d'emploi pour faciliter et accélérer leur retour à l'emploi et les entreprises confrontées à des difficultés de recrutement.