

2

L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : une réforme impérative

PRÉSENTATION

Créée en 1949 sous la forme d'une association de la loi de 1901 pour participer à la reconstruction du pays après la guerre grâce à une main d'œuvre qualifiée, l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) a été transformée le 1^{er} janvier 2017 en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), dénommé l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Son siège national est à la tête d'un réseau d'environ 200 sites répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Membre du service public de l'emploi et opérateur de l'État, l'Afp exerce deux types d'activités. D'une part, elle assure des activités concurrentielles pour plus de 80 % de ses recettes, en matière de formation des demandeurs d'emploi à titre principal, ainsi que des salariés. D'autre part, elle est chargée de missions de service public dont le financement est assuré par une subvention versée par l'État. Ces missions concernent principalement la certification des titres professionnels du ministère du travail et la présence territoriale d'une offre de formation à destination des personnes éloignées de l'emploi.

Avec une moyenne de 145 000 stagiaires accueillis chaque année, un effectif de 8 227 équivalents temps plein en 2017 tous statuts confondus, et un chiffre d'affaires annuel d'environ 700 M€ qui représente 5 % de

celui de son secteur économique, l' Afpa est un organisme de formation professionnelle de premier rang²⁸¹.

Dans son rapport sur l' Afpa remis au Sénat en décembre 2013 en application de l' article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances²⁸², la Cour avait relevé des perspectives financières défavorables, trouvant leur origine dans l' inadaptation de l' Afpa à un contexte bouleversé à partir de 2009. Ce dernier avait été, en effet, marqué par la décentralisation de la commande publique²⁸³ et l' entrée dans le champ concurrentiel de la formation professionnelle, à la suite d' un avis rendu en juin 2008 par le Conseil de la concurrence.

La Cour avait estimé que le plan dit de refondation, mis en œuvre à la fin de 2012 par la direction de l' association, constituait une dernière chance pour l' Afpa d' assurer sa pérennité. Elle appelait, en outre, l' État à expliciter sa stratégie afin de justifier le soutien financier qu' il avait apporté à l' Afpa.

Le contrôle réalisé par la Cour en 2018 montre que les difficultés financières se sont aggravées depuis 2013 et qu' elles auraient mis l' Afpa en situation de cessation de paiement à plusieurs reprises, si l' État n' était intervenu en lui versant des aides exceptionnelles, dans des conditions juridiques discutables. Les difficultés de l' Afpa résultent de l' absence de pilotage stratégique et d' une gestion défaillante, révélatrice d' une incapacité à réformer cette structure. Aussi, l' avenir de l' Afpa est-il désormais conditionné à la restructuration que l' actuelle équipe de direction souhaite mettre en œuvre d' ici 2020, les pouvoirs publics ayant enfin contraint l' organisme à tirer les conséquences de l' ouverture du marché à la concurrence.

²⁸¹ En 2014, seulement 1 % des 68 500 organismes de formation recensés ont réalisé un chiffre d' affaires supérieur à 3 M€. Ils concentraient la moitié du chiffre d' affaires global du secteur d' activité et formaient 30 % des stagiaires.

²⁸² Cour des comptes, *Communication aux commissions des finances et des affaires sociales du Sénat, l' Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa)*, décembre 2013, 155 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁸³ La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a confié aux régions la définition et la mise en œuvre de la politique régionale de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d' un emploi ; elle leur a transféré, au plus tard le 31 décembre 2008, les compétences donnant lieu au financement et à l' organisation de stages de l' Afpa par l' État. Les régions sont ainsi devenues le premier donneur d' ordres de l' Afpa.

I - Un organisme de formation majeur mais déficitaire depuis dix ans

A - Un acteur reconnu dans le secteur de la formation professionnelle

L'Afpa est historiquement reconnue dans le secteur de la formation professionnelle comme un opérateur de référence en raison des effectifs massifs de stagiaires qu'elle accueille (145 000 en moyenne chaque année), de son savoir-faire dans le domaine pédagogique et des plateaux techniques dont elle dispose sur l'ensemble du territoire métropolitain. En effet, elle recourt à des formateurs ayant eu une première carrière professionnelle en entreprise pour assurer la transmission des compétences de façon concrète.

Par ailleurs, l'Afpa est un opérateur central de la politique du titre professionnel²⁸⁴ en accordant chaque année près de la moitié des 160 000 titres délivrés au nom du ministère du travail. Le taux de réussite à ces titres des candidats présentés par l'Afpa dépasse 80 %, soit cinq points de plus que le taux moyen de réussite de l'ensemble des candidats.

Au regard des taux d'insertion professionnelle des stagiaires, l'action de l'Afpa paraît globalement efficace. En 2017, 66 % des demandeurs d'emploi sortis d'un stage de formation suivi à l'Afpa ont accédé à un emploi au cours des six mois suivants et, parmi eux, 45 % à un emploi d'une durée d'au moins six mois. Ces résultats sont d'autant plus notables que les stagiaires de l'Afpa présentent majoritairement une faible qualification et sont, à ce titre, plus éloignés de l'emploi que d'autres publics. En comparaison, les statistiques de Pôle Emploi relatives à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi à l'issue d'une formation, tous organismes et types de formation confondus, montrent que moins de 60 % d'entre eux accèdent à un emploi dans les six mois²⁸⁵.

L'offre de services de l'Afpa a connu d'importantes évolutions avec la mise en place de parcours de formation personnalisés sous la forme de « modules » qui évitent notamment que les stagiaires ne suivent inutilement la totalité d'un parcours de formation. Cette démarche s'est

²⁸⁴ L'Afpa, au nom du ministère du travail, organise des sessions d'examens afin de délivrer des certifications professionnelles (ou titres professionnels) attestant que leurs titulaires maîtrisent les compétences permettant l'exercice d'un métier.

²⁸⁵ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la formation des demandeurs d'emploi*, juillet 2018, 183 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

accompagnée d'une refonte des ressources pédagogiques en tirant parti du support numérique. Ce dernier permet de diffuser des outils pédagogiques aux formateurs et aux stagiaires.

Enfin, l'Afpa joue un rôle important dans la formation des moins qualifiés. En 2017, 66,2 % de ses stagiaires ont accédé à une formation correspondant à un premier niveau de qualification et 31,5 % des stagiaires de moins de 26 ans sont entrés en formation à l'Afpa sans détenir de qualification préalable. Récemment l'Afpa a développé de nouvelles offres de services, notamment en direction des jeunes en quête de projet professionnel, mais aussi des réfugiés.

Un dispositif d'intégration socio-professionnelle : le programme HOPE

Lancé sous la forme d'une expérimentation, le programme « hébergement, orientation, parcours vers l'emploi » (HOPE) est destiné depuis fin 2017 aux réfugiés de moins de 30 ans qui se trouvent en situation d'isolement. Il consiste à leur proposer une formation de neuf mois en y associant des prestations d'hébergement, de restauration et d'accompagnement socio-éducatif.

Les entreprises ont été directement impliquées, via les branches professionnelles ou les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)²⁸⁶. L'appariement du stagiaire et de l'entreprise s'est fait en amont de la formation et la localisation des formations a résulté de besoins identifiés dans des entreprises précises.

Le taux de réussite à la certification est élevé (85 %) et tous les stagiaires formés se trouvent en contrat de professionnalisation après une préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC).

Le coût du projet (19 M€) est supporté par l'État (ministères chargés du logement, de l'intérieur et du travail), Pôle emploi et les entreprises. 1 500 personnes bénéficient de ce programme. L'objectif est de tripler cet effectif dès 2019, après évaluation du dispositif.

²⁸⁶ Organismes chargés de collecter les fonds de la formation professionnelle continue et de financer la formation des salariés et, à la marge, de demandeurs d'emploi.

B - Une dégradation accélérée des recettes d'exploitation

L'Afpa est en situation de déficit d'exploitation depuis l'ouverture du marché à la concurrence il y a dix ans. Cette tendance s'est amplifiée entre 2013 et 2017, avec une perte d'exploitation cumulée de 507,8 M€.

Tableau n° 1 : résultat d'exploitation de l'Afpa

En M€	Moyenne 2007-2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits d'exploitation	955,2	798,6	792,3	750,7	801,8	780,3
Charges d'exploitation	1 007,9	888,5	887,4	867,1	904,1	884,4
Résultat d'exploitation	-56,7	-89,9	-95,1	-116,4	-102,3	-104,1

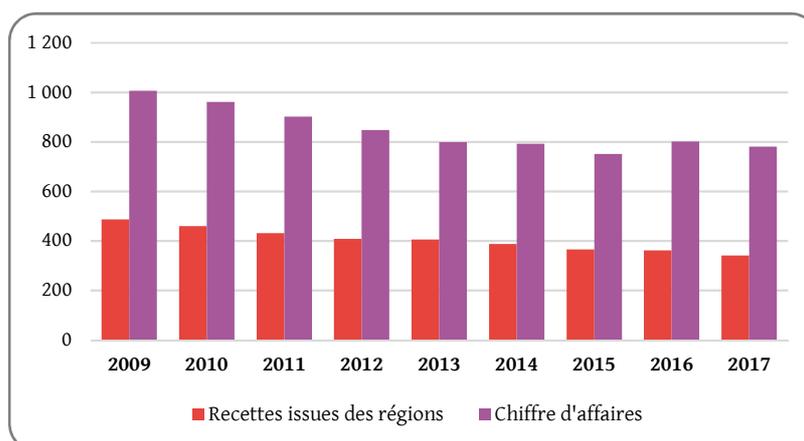
Source : Cour des comptes, d'après les comptes annuels de l'Afpa

La dégradation de la situation financière de l'Afpa résulte de la nette contraction des recettes d'exploitation dont le montant annuel moyen au cours de la période 2013 à 2017 (784,7 M€) est de 18 % inférieur à celui de la période 2007 à 2012, sans maîtrise suffisante des dépenses dont le niveau était en moyenne de 886,3 M€ sur la période 2013-2017.

Deux tiers de cette réduction s'expliquent par la diminution du chiffre d'affaires réalisé avec les régions²⁸⁷ : 341 M€ en 2017, soit deux fois moins qu'avant le transfert aux régions de nouvelles compétences en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, en vertu de la loi du 13 août 2004 précitée.

²⁸⁷ Marchés publics, services économiques d'intérêt général, subventions ponctuelles pour financer les activités d'hébergement et de restauration.

Graphique n° 1 : recettes d'exploitation de l'Afpa issues de la commande régionale et chiffre d'affaires total (en M€)



Sources : Afpa et CGefi

La part de marché de l'Afpa dans la commande des régions a ainsi fortement décliné, en passant de 42 % en 2010 à 25 % en 2016. Certaines implantations territoriales de l'Afpa ont été particulièrement touchées, comme en Pays-de-Loire ou en Auvergne-Rhône-Alpes.

Dans le même temps, la part de marché des groupements d'établissements secondaires publics (Greta) a augmenté (plus 20 % entre 2010 et 2016), de même que celle des organismes privés de formation, qui, en baissant leurs prix, ont accru leur compétitivité dans les réponses aux appels d'offres régionaux. L'Afpa n'a pas su anticiper ces bouleversements consécutifs à l'ouverture du secteur de la formation professionnelle à la concurrence, alors même que ses activités en direction des entreprises ne se sont pas développées. Par ailleurs, elle n'a pas limité ses pertes financières par une réduction suffisante de ses dépenses, qui sont restées en moyenne supérieures aux recettes de 100 M€ sur la période 2013-2017.

C - Un soutien financier de l'État massif et discutable

L'Afpa reçoit une subvention annuelle de l'État pour financer les missions de service public qui lui sont assignées : assurer l'égalité d'accès à la formation professionnelle par sa présence territoriale, mettre en œuvre l'ingénierie de certification professionnelle pour le compte de l'État, etc.

Cette subvention pour charges de service public s'est élevée à 110 M€ en 2017, soit environ 15 % des recettes de l'agence.

En outre, l'État a comblé, à plusieurs reprises, le déficit de trésorerie de l'Afpa en lui versant des aides financières – subventions « exceptionnelles », souscription d'obligations associatives pour recapitaliser l'association (voir tableau ci-dessous) – mais aussi par le gel puis le rééchelonnement des dettes fiscales et sociales (83 M€) ainsi que par l'étalement du règlement d'une partie des dettes locatives (32 M€ sur un total pouvant être estimé à plus de 150 M€).

Tableau n° 2 : mesures de soutien financier prises par l'État

Années	Mesure de soutien financier	Montant (en M€)
2013-2015	Souscription d'obligations associatives	200
2016	Subvention exceptionnelle	50
2017	Subvention exceptionnelle	33
2018	Subvention exceptionnelle	80

Source : Cour des comptes, d'après Chorus et DGEFP (à la date du 25 octobre 2018)

À plusieurs reprises, la Cour a alerté l'État sur le risque que l'Afpa fait courir aux finances publiques, que ce soit dans les notes d'analyse de l'exécution du budget de la mission *Travail et emploi* ou dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Ce risque ne porte pas seulement sur les montants financiers.

Ainsi, le versement en 2016 d'une subvention exceptionnelle de 50 M€, dont l'objet était d'accompagner la transformation de l'Afpa en EPIC, a nécessité une réquisition du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, car ces crédits ne s'inscrivaient pas dans le cadre du financement du programme d'activités de service public prévu en loi de finances. De plus, des interrogations se posent sur la compatibilité de ces aides récurrentes avec le droit de la concurrence.

II - Un pilotage déficient et une gestion défailante

A - Une compétitivité pénalisée par des coûts de structure trop élevés

Une étude réalisée par l'Afpa en 2017 montre que, si ses activités dégagent une marge sur coûts directs proche de la moyenne des entreprises privées (28,4 %) ²⁸⁸, le déficit d'exploitation résulte des coûts de structure des centres de formation, des directions régionales et du siège national.

Tableau n° 3 : rentabilité économique de l'Afpa par domaine de formations et activités en 2016

En M€	Chiffre d'affaires	Marge sur coûts directs		Marge opérationnelle ²⁸⁹	
Bâtiment	213,8	67,7	31,7 %	- 13	- 6,1 %
Industrie	125,5	44,9	35,8 %	- 1,7	- 1,4 %
Tertiaire	222,4	78,8	35,4 %	- 10,8	- 4,9 %
Préparatoire	32,8	5,7	17,4 %	- 7,3	- 22,4 %
Unité mobile	0,03	0,003	10,0 %	- 0,008	- 26,7 %
EAD ²⁹⁰	0,5	- 1,6	- 320,0 %	- 1,8	- 360,0 %
Accompagnement	18,0	- 3,0	- 16,7 %	- 10,2	- 56,7 %
Hébergement	18,9	- 1,7	- 9,0 %	- 6,4	- 33,9 %
Restauration	30,2	- 2,9	- 9,6 %	- 14,0	- 46,4 %
Total	662,1	187,9	28,4 %	- 65,7	- 9,9 %

Source : Afpa

²⁸⁸ Le taux de marge des sociétés non financières s'est établi à 31,9 % en 2016 (source : Insee).

²⁸⁹ La marge opérationnelle se calcule en rapportant le résultat d'exploitation au chiffre d'affaires.

²⁹⁰ Enseignement à distance.

Les organismes privés de formation, concurrents de l'Afpa vis-à-vis des financeurs publics (régions, Pôle emploi principalement) et privés (entreprises, OPCA), présentent des coûts de structure moins élevés, ce qui leur permet d'accroître leur compétitivité dans un secteur où le prix unitaire de formation est un critère déterminant de sélection des prestataires.

Les dépenses de personnel de l'Afpa, qui ont connu une diminution de 7,8 % entre 2013 et 2017, représentaient 553,7 M€ en moyenne sur cette période, soit 62 % des charges d'exploitation. Ce poids s'explique notamment par une forte proportion de cadres (33 % des effectifs contre une moyenne de 14 % dans les organismes de formation professionnelle).

L'Afpa se distingue aussi de ses concurrents par une part importante d'agents en CDI (6 400 agents, soit 81 % des effectifs contre une moyenne de 68 %²⁹¹) et, à l'inverse, un moindre recours à l'intérim et aux emplois temporaires (2,6 % contre une moyenne de 16 %).

Par ailleurs, au sein des frais de fonctionnement (221,2 M€ en moyenne annuelle entre 2013 et 2017), les charges immobilières ont augmenté de 16,2 % entre 2013 et 2016, pour atteindre 13,6 M€. Malgré des tentatives pour rationaliser les implantations territoriales - par exemple, avec la création de centres de référence et d'expertise nationaux - la présence de l'offre de formation de l'Afpa sur tout le territoire métropolitain ainsi que les services associés d'hébergement et de restauration contribuent aussi à alourdir les dépenses de personnel, tout comme l'ensemble des charges de fonctionnement (charges immobilières, entretien des plateaux techniques, fournitures...).

La rationalisation coûteuse de l'immobilier de l'Afpa dans l'Est parisien

Si l'Afpa a cherché à rationaliser ses sites dans l'Est parisien à la suite de la recommandation de la Cour dans son rapport de 2013, cette démarche, faute d'être maîtrisée, s'est soldée par des surcoûts.

La double implantation du siège de l'Afpa a pris fin en septembre 2016. Les effectifs du site historique de La Noue ont été transférés progressivement dans la Tour T9 située à Montreuil-sous-Bois, à la suite de la détection d'amiante. Le site de Neuilly-sur-Marne a, pour sa part, été rendu à l'État.

²⁹¹ Audit réalisé par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF), septembre 2017.

Le coût des loyers (hors taxes et hors charges) de la Tour T9 est de 3,2 M€ par an, soit un ratio moyen au mètre carré de 273 €, ce qui est supérieur au prix moyen de marché dans le secteur (188 €). Le bail a fait l'objet de trois renégociations (2013, 2015 et 2016) qui ont permis de faire passer la franchise de loyer de 167 K€ à 450 K€ par an et de réduire le coût annuel moyen de location à 247 € par mètre carré. Pour autant, la prise à bail de six nouveaux plateaux de la tour en 2016 afin de finaliser le transfert du siège social s'est accompagnée de travaux d'aménagement (réseaux informatiques et téléphoniques, cloisons) pour un montant total de 5,4 M€.

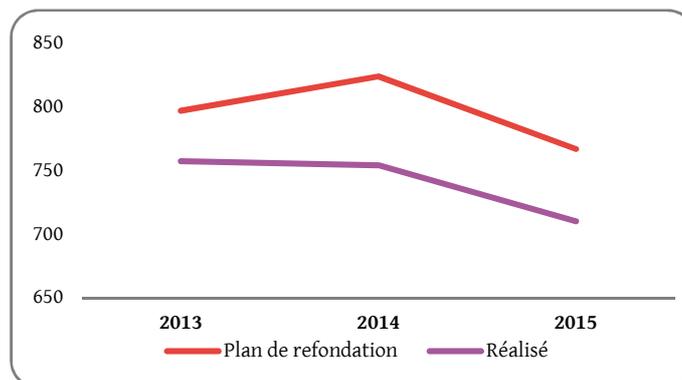
Le loyer payé pour le site de Montreuil est trois fois supérieur à celui que l'Afpa aurait dû verser à l'État (1,5 M€) sur le site de La Noue, pour lequel, au demeurant, un seul titre de recettes a été émis en 2011. Les travaux de désamiantage et de remise aux normes du site historique avaient été estimés à 15 M€.

Deux implantations situées dans Paris *intra-muros* (Reuilly et Philippe Auguste), dont l'Afpa est locataire, ont été conservées en raison du cahier des charges de certains financeurs qui imposent que la formation des stagiaires se déroule à Paris.

B - Une gestion révélatrice d'une incapacité à s'adapter

Le plan dit de refondation, mis en œuvre par l'équipe de direction installée à la fin de 2012, retenait trois orientations : la transformation du modèle pédagogique de l'Afpa, le développement des activités commerciales et le redressement de la situation financière.

Actualisé en septembre 2014 pour tenir compte de la baisse du chiffre d'affaires, ce plan n'a pas fait l'objet d'un suivi à la hauteur des défis à relever. Aucun référent n'a été désigné au sein de l'organisme. Aucun tableau de bord n'a été élaboré pour conforter le pilotage de la démarche. Bien plus, les prévisions de chiffre d'affaires ont été systématiquement supérieures aux réalisations (de 7 % en moyenne et jusqu'à 9 % en 2014), ce qui conduit à s'interroger sur leur sincérité.

Graphique n° 2 : comparaison entre les prévisions et les réalisations de produits d'exploitation (en M€)

Source : Cour des comptes

Certes, les efforts de gestion sur la masse salariale ont été réels. Les charges de personnel ont diminué de 7,5 % entre 2012 et 2015, sous le double effet du gel des rémunérations et de la baisse des effectifs (- 10,3 %) ²⁹². Néanmoins, ils ont été remis en cause par les modalités de réponse de l'Afpa au plan « 500 000 formations supplémentaires » mis en œuvre par l'État avec les régions et Pôle emploi en 2016 afin de doubler le nombre de formations au bénéfice des demandeurs d'emploi ²⁹³. Un audit réalisé à l'été 2017 ²⁹⁴ a montré qu'en réalité, la rentabilité engendrée par ce surplus d'activité n'a été que marginale, en raison des dépenses supplémentaires que l'Afpa a engagées dans le même temps.

La rentabilité marginale du plan « 500 000 formations » pour l'Afpa

Entre fin 2015 et fin 2016, le surplus d'activité suscité par les commandes supplémentaires de formations auprès de l'Afpa peut être estimé à 50 M€, dont 39 M€ émanant de Pôle emploi et 11 M€ des régions. Toutefois, la mise en œuvre du plan a induit de nouvelles charges de fonctionnement, à hauteur d'environ 40 M€.

²⁹² En équivalents temps plein.

²⁹³ Ce plan s'est inscrit dans le plan d'urgence pour l'emploi annoncé par le Président de la République le 18 janvier 2016. Il a été prolongé en 2017 pour un volume complémentaire de 180 000 formations. À ce sujet, voir *la communication de la Cour à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur la formation des demandeurs d'emploi*, en juillet 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁹⁴ Audit réalisé par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF).

Ce surplus de dépenses s'explique par une diminution des effectifs en contrats à durée indéterminée (CDI) qui a été inférieure à l'objectif du plan de refondation (223 équivalents temps plein (ETP), contre 336 prévus) et par le recrutement de 418 ETP en contrats à durée déterminée (CDD), pour un coût total de 29 M€. S'y ajoute une hausse des dépenses de sous-traitance de formation (+ 9 M€), de déplacement (+ 2,5 M€) et de petit outillage (+ 2 M€).

L'excédent brut d'exploitation dégagé par la participation de l'Afpa au plan « 500 000 formations » se situe donc entre 5 et 10 M€. Or, en 2016, le déficit d'exploitation de l'Afpa a atteint 102,3 M€ et l'État a été amené à verser une subvention exceptionnelle de 50 M€ pour éviter la cessation de paiement.

Quant à l'organisation de l'Afpa, ses défaillances n'ont pas été corrigées. Ainsi, quatre directions du siège national qui auraient dû constituer des acteurs centraux du plan de refondation, n'ont-elles pas pu assumer ce rôle.

La direction des affaires financières n'était compétente que pour les opérations comptables : la gestion de la trésorerie était externalisée auprès d'un cabinet conseil et le pilotage budgétaire, y compris les prévisions de recettes, relevait de la responsabilité des directions régionales et de la direction générale.

Faiblement dotée en effectifs et en compétences, la direction de l'audit n'a mené aucun chantier d'envergure pour réduire les dépenses ou pour sécuriser les procédures.

La direction des ressources humaines s'est limitée à gérer, au fil de l'eau, les départs volontaires et à négocier les ruptures conventionnelles individuelles, les procédures de recrutement lui ayant échappé. En effet, si une cellule nationale a existé entre 2012 et 2015, la liberté de recruter a été à nouveau accordée aux directeurs régionaux en 2016, avant une reprise en main par la nouvelle direction générale en 2017.

Enfin, la direction du développement commercial, n'a pas été organisée selon les standards en vigueur dans les entreprises privées. Pour les agents commerciaux, aucun système d'intéressement à la prospection de nouveaux clients n'a été mis en place, au détriment de l'efficacité de la politique commerciale et de l'attractivité des postes concernés. En l'absence de démarche impulsée au siège national par la direction du développement commercial, chaque direction régionale a développé ses propres outils pour analyser ses perspectives de marché local.

C - Une absence prolongée d'arbitrages stratégiques

Dans son rapport de 2013, la Cour avait souligné la nécessité d'explicitier la stratégie de l'État vis-à-vis de l'Afpa. En réalité, le soutien financier de l'État n'a pas été conditionné, faute d'arbitrages des pouvoirs publics sur les propositions des administrations, à des mesures de restructuration qui auraient dû être imposées à l'Afpa. Si l'État n'exerçait pas de tutelle, il détenait les leviers financiers propres à exiger et obtenir ces mesures. Or, pendant des années, l'action de l'État s'est limitée à éviter à l'Afpa une cessation de paiement.

Le changement de statut de l'Afpa a rendu une telle faillite impossible ; l'établissement ne peut désormais être placé en procédure collective, contrairement aux personnes morales de droit privé²⁹⁵. Jusqu'en 2018, l'État s'est donc contenté de soutenir financièrement l'Afpa, faisant peser une charge croissante sur les finances publiques.

Un changement de statut juridique qui a nécessité deux ans

La transformation de l'Afpa en établissement public industriel et commercial (EPIC) a été prévue par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, dont l'article 39 autorisait le Gouvernement, par voie d'ordonnance et dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre les mesures pour procéder à la création d'un EPIC chargé d'exercer les missions assurées par l'Afpa, pour définir les conditions de dévolution d'actifs immobiliers de l'État à cet établissement et pour préciser les conditions de transfert des biens, droits et obligations de l'Afpa à cet établissement.

Une procédure informelle de pré-notification a été engagée par les autorités françaises auprès de la Commission européenne en juillet 2016. L'attention de la Commission européenne a porté sur l'absence de garantie implicite illimitée au bénéfice de l'Afpa, le périmètre des missions de service public ouvrant droit à compensations et l'incessibilité du patrimoine dévolu à l'Afpa pendant la durée de la mission de service public. Les travaux préparatoires se sont conclus par l'adoption de l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes et la publication de l'arrêté du 28 novembre 2016 relatif à la liste des 116 biens immobiliers transférés. En complément des missions de service public assurées par l'EPIC, l'Afpa est chargée de participer à la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi et des salariés, à travers deux filiales consacrées respectivement à ces deux publics. La mise en œuvre opérationnelle des deux filiales, initialement prévue au 1^{er} juin 2017, a été reportée en janvier 2018.

²⁹⁵ Code du commerce, articles L.631-2 et L.640-2.

En 2016, la Cour soulignait que « *la transformation de l’Afpà en EPIC n’est pas de nature à résoudre les difficultés financières auxquelles cet organisme est confronté depuis plusieurs années, à défaut d’une véritable réflexion sur son modèle économique* »²⁹⁶.

Malgré la mobilisation à la fin de 2017 d’une assistance à maîtrise d’ouvrage pour un coût de 0,6 M€ hors taxes, la signature du contrat d’objectifs et de performance n’était toujours pas intervenue, deux ans après la transformation de l’Afpà en EPIC²⁹⁷. Or, ce document qui est obligatoire pour tout opérateur de l’État, devait permettre de définir un modèle économique pérenne, d’arbitrer les conditions d’une restructuration en profondeur de l’établissement public et de déterminer les modalités de versement et de contrôle de la subvention pour charges de service public versée par l’État.

En outre, les conditions de dissolution de l’Afpà en tant qu’association exposent l’établissement public à deux risques financiers : l’apurement des dettes sociales, fiscales et domaniales pour un montant global de 233 M€ ; le coût de la remise en état des 116 biens immobiliers transférés au moment de la création de l’EPIC, soit 1,4 Md€ selon une première estimation réalisée par les services techniques de l’Afpà²⁹⁸.

**Tableau n° 4 : coûts de remise en état
du patrimoine immobilier de l’Afpà**

	Coût en M€
Normes environnementales Grenelle (performance énergétique)	781
Accessibilité	117
Désamiantage	116
Plan de maintenance immobilier	410
Total	1 424

Source : Afpà – 2016

²⁹⁶ Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2016 de la mission *Travail et emploi*.

²⁹⁷ Sa signature serait prévue au premier semestre 2019.

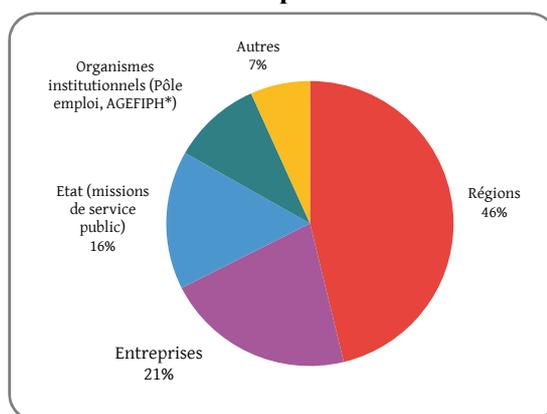
²⁹⁸ L’Afpà indique que ce chiffrage a été réalisé à l’occasion d’un audit en 2009, selon une méthode ancienne utilisant des ratios au m². Elle souligne que, en 2016, dans le cadre d’un autre audit, le coût de remise en état des bâtiments classés a été estimé à 730 M€.

III - Un avenir conditionné à une restructuration de grande ampleur

A - Des perspectives d'activité peu favorables à moyen terme

Les recettes de l'afpa reposent environ pour moitié sur la commande publique régionale.

**Graphique n° 3 : composition des recettes
de l'afpa en 2017**



Source : Cour des comptes, d'après le rapport de gestion 2017 de l'afpa
*Agefiph : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés. Créée en 1987, elle finance des actions afin de favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

La diminution du chiffre d'affaires de l'afpa, continue entre 2013 et 2017, va se poursuivre. En effet, l'impact de la perte de marchés régionaux n'est pas encore totalement perceptible, car il se trouve partiellement masqué par la prolongation en 2017 des commandes passées dans le cadre du plan conjoncturel « 500 000 formations supplémentaires »²⁹⁹.

Or, dans la situation actuelle, il n'existe aucune perspective de croissance suffisante pour imaginer compenser les pertes de recettes liées aux commandes décroissantes des régions.

²⁹⁹ Malgré la prolongation du plan « 500 000 », les ressources en provenance des régions ont encore diminué de 20 M€ en 2017.

Ainsi, l'activité de formation des salariés des entreprises dégage-t-elle un chiffre d'affaires deux fois inférieur à celui des régions et qui a diminué de 13,6 % depuis 2013. Si des efforts ont été déployés par l'Afpa pour mieux répondre aux besoins des entreprises, notamment en leur proposant des formations de plus courte durée, les perspectives de développement restent étroites dans ce domaine.

S'agissant des missions de service public, les prestations nouvelles, telles que le programme HOPE ou l'appui au conseil en évolution professionnelle³⁰⁰ qui est financé dans le cadre du plan d'investissement compétences, n'induiront que des recettes sans doute limitées.

Aussi l'activité de l'Afpa devrait-elle encore décroître à court terme pour s'établir à un point bas en matière de recettes à environ 600 M€ en 2020, soit -24,5 % par rapport à la moyenne annuelle 2013-2017. Cette baisse des recettes exige une réduction drastique des dépenses afin de restaurer la compétitivité de l'agence. Elle nécessite également que l'Afpa se concentre sur son cœur de métier, c'est-à-dire les actifs en transition professionnelle et ceux les plus éloignés de l'emploi, afin de rétablir sa part de marché dans ces secteurs.

B - Des choix immobiliers à opérer, une réduction impérative des dépenses de personnel

Face à ces perspectives peu favorables, l'actuelle direction de l'Afpa vient d'engager une réforme appelée plan de transformation, à la suite d'arbitrages rendus par les pouvoirs publics au second semestre 2018. Cette démarche qui, à l'évidence, aurait dû être engagée beaucoup plus tôt, vise un excédent brut d'exploitation (hors dettes et investissements) positif fin 2020.

Le premier chantier prévu par le plan de transformation a trait au patrimoine immobilier. La Cour avait souligné en 2013 que l'Afpa n'avait pas les moyens d'entretenir le patrimoine mis à disposition à l'époque par l'État. Dans le rapport de préfiguration de l'EPIC³⁰¹, l'IGAS et l'IGF préconisaient un transfert fractionné afin de supprimer les sites inutiles ou requérant de lourds travaux. La transformation de l'Afpa en EPIC s'est accompagnée de la dévolution de 116 biens immobiliers, soit 80 % des sites appartenant à l'État³⁰², pour une valeur totale de 410 M€.

³⁰⁰ Programme « Prépa compétences » en appui à Pôle emploi, visant à accompagner chaque année 30 000 demandeurs d'emploi dans l'élaboration de leur projet professionnel (découverte des métiers, analyse des compétences acquises et des écarts à l'entrée en formation qualifiante).

³⁰¹ Août 2015.

³⁰² Les autres sites ont été fermés.

L'Afpa doit adapter son patrimoine à son niveau d'activité, et, par conséquent, fermer les sites de formation qui sont déficitaires ou peu rentables. La sélection des sites doit également tenir compte de la possibilité de développer une offre de formation mobile et des opportunités de dégager des recettes complémentaires, par exemple, en louant des espaces de formation à d'autres organismes de formation.

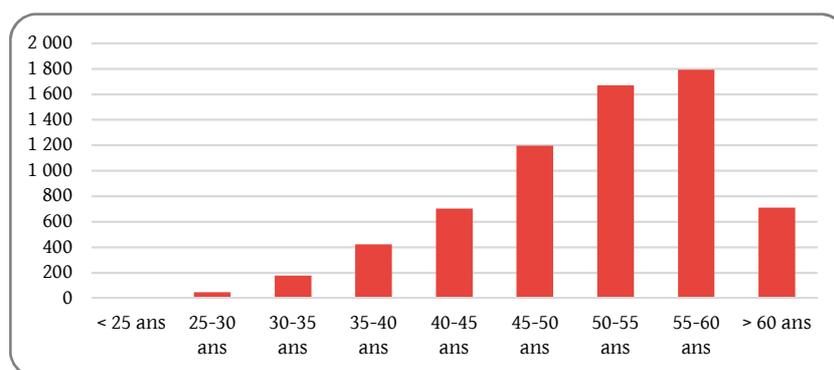
Le plan de transformation prévoit que 38 centres³⁰³ seraient fermés. La question se pose toutefois de l'avenir de ces sites. En cas de cession immobilière, leur vente permettrait de bénéficier de recettes exceptionnelles qui, selon l'ordonnance du 10 novembre 2016, pourraient financer des investissements liés à l'exercice des missions de service public. Il restera toutefois à trouver des acheteurs pour ces locaux dont la qualité et l'état d'entretien sont très disparates. En outre, le transfert des activités des centres appelés à fermer vers les sites maintenus nécessitera un pilotage particulièrement étroit.

Depuis sa transformation en EPIC, l'Afpa est mieux armée pour assumer ses responsabilités dans le domaine immobilier. Elle s'est dotée d'une direction de l'immobilier, d'une commission nationale des investissements et d'un comité de pilotage et de suivi du schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Ce schéma, décisif pour l'avenir, doit impérativement être établi au plus vite, en relation avec le futur contrat d'objectifs et de performance.

Le second chantier prévu par le plan de transformation consiste à diminuer les charges de personnel. Un plan de sauvegarde de l'emploi devrait être négocié d'ici mars 2019 avec les partenaires sociaux.

L'Afpa mise sur 600 départs à la retraite d'ici 2020 qui ne seraient pas remplacés. Cette démarche s'inscrit dans un contexte démographique favorable car la pyramide des âges montre que, fin 2017, l'âge moyen des salariés de l'Afpa est de 57 ans.

³⁰³ Dont 13 sites principaux sur les 112 existants à ce jour et 25 implantations secondaires appelées centres associés sur les 94 existants à ce jour.

Graphique n° 4 : pyramide des âges à fin 2017

Source : Afpa, bilan social 2017

En tout, 1 541 postes en CDI seraient supprimés à horizon 2020 et 603 postes en CDI créés³⁰⁴, ce qui, outre des reconversions d'agents concernés, induira inévitablement des procédures de licenciement dont les coûts devront être maîtrisés.

C - Une restructuration à engager sans délai et avec l'appui exigeant de l'État

Après une décennie d'atermolements coûteux pour les finances publiques, l'Afpa a enfin engagé un plan de transformation qui devrait s'achever en 2020.

Il est, bien évidemment, difficile d'anticiper les résultats de ce plan et, plus encore, d'apprécier si les mesures prévues de réduction des charges de personnel et de rationalisation des implantations territoriales s'accompagneront d'une amélioration de la rentabilité grâce à un pilotage plus stratégique du chiffre d'affaires. L'incertitude demeure forte sur la place qu'occupera l'Afpa dans les commandes de Pôle emploi et des régions dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences.

D'ici 2020, l'établissement public connaîtra forcément une phase délicate qui nécessitera en son sein une gouvernance et une organisation renforcées, mais également un accompagnement étroit et vigilant de la part de l'État.

³⁰⁴ Pour partie en raison du report partiel d'activité des centres fermés vers les autres centres.

À l'échelon local, la nécessité de mieux répondre aux besoins des salariés, des entreprises et des branches professionnelles devrait conduire à développer des services innovants, ce qui pourrait militer en faveur d'une responsabilisation accrue des implantations régionales, sous réserve toutefois d'un pilotage national effectif.

Ainsi, à l'échelon national, les directions responsables des finances, des ressources humaines, de l'audit et du développement commercial doivent-elles voir leurs missions et modalités de fonctionnement revues afin qu'elles puissent pleinement contribuer à la mise en œuvre de la transformation de l'agence.

L'État doit, pour sa part, pleinement assumer son rôle de tutelle en accompagnant la transformation de l'Afpa. À ce titre, toute nouvelle aide financière qu'il lui verserait, devra être conditionnée à un échéancier exigeant et précis en vue du rétablissement à court terme de la situation financière de l'agence.

En effet, le soutien de l'État exige des contreparties et, à ce titre, le contrat d'objectifs et de performances qui reste à conclure dès que possible entre l'Afpa et l'État doit impérativement s'accompagner de la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la performance, comme c'est, au demeurant, le cas pour tout opérateur de l'État.

Ce dispositif consiste à définir la stratégie de l'Afpa en fonction des attentes de l'État et au regard des évolutions du secteur de la formation professionnelle. Pour ce faire, il doit identifier des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels et des indicateurs de résultats, dont certains pourraient être repris dans les documents budgétaires de la mission *Travail et emploi*, à l'instar de ce qui se pratique pour Pôle emploi.

Enfin, si les dettes sociales et fiscales ont fait l'objet d'un plan d'étalement, il reste à traiter la dette patrimoniale créée par le non-paiement des titres d'occupation du domaine public par l'association jusqu'à sa transformation statutaire et à la dévolution du patrimoine de l'État le 1^{er} janvier 2017.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Après une décennie perdue, de très lourdes incertitudes pèsent sur la pérennité de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes : soit, comme le prévoit son plan de transformation, elle évolue en profondeur en tirant toutes les leçons de la baisse de son activité ; soit elle est vouée à disparaître, compte tenu des risques juridiques et financiers auxquels elle expose l'État.

Au-delà des erreurs de gestion et de l'absence d'arbitrages stratégiques de la part de l'État, l'Afpa constitue un cas éclairant des effets sur un opérateur des mutations du marché de la formation professionnelle. Ce dernier est désormais marqué par une décentralisation de la commande de formation qui l'a profondément bouleversé, et par une concurrence exacerbée entre organismes de formation publics et privés.

Malgré les mesures récemment décidées pour réduire les charges de personnel, pour adapter l'offre de services et pour rationaliser le parc immobilier, l'avenir de l'Afpa est loin d'être assuré, au moment même où l'enjeu de sécurisation des parcours professionnels - au premier rang, celui des actifs les plus éloignés de l'emploi - demeure une préoccupation forte comme en témoigne le plan d'investissement dans les compétences lancé fin 2017.

Aussi, une restructuration de grande ampleur, à mener sans délai, est-elle indispensable pour redresser la situation de l'Afpa, ce qui exige également qu'au cours de ce processus, l'État exerce pleinement son rôle de tutelle sur cet établissement. Dans ce cadre, la Cour formule trois recommandations :

- 1. (Afpa) appliquer en totalité les mesures de réduction des dépenses et de rétablissement financier prévues par le plan de transformation ou demandées par l'État ;*
 - 2. (Afpa) revoir le modèle économique pour le rendre compétitif et restaurer la rentabilité dans un environnement concurrentiel où la part de marché devrait encore se réduire ;*
 - 3. (État) conditionner toute nouvelle aide à des objectifs précis de résultat financier à atteindre à court et moyen termes et, en cas de non-atteinte de ces objectifs, envisager la fermeture de l'établissement.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	328
Réponse de la directrice générale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes.....	328

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre du travail
Président du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes

**RÉPONSE DU MINISTRE
DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS**

Je partage pour l'essentiel votre état des lieux sur l'afpa dont la situation financière n'a cessé de se dégrader depuis dix années malgré le soutien continu de l'État. La nouvelle direction de l'afpa a élaboré un plan de transformation de large envergure que l'État soutient afin de restaurer la soutenabilité économique et financière de l'établissement de manière pérenne.

Ce plan sans précédent repose sur une stratégie crédible de transformation de l'afpa et une responsabilisation accrue de la gouvernance renouvelée du groupe. Il aura pour corollaire le recentrage de l'agence sur la partie la plus utile socialement et soutenable économiquement de l'outil de formation. Il se traduira, dans un premier temps, par un recul du chiffre d'affaires de l'afpa et donc par une baisse de la pression concurrentielle de l'agence sur le marché ouvert de la formation professionnelle. Ses modalités précises dépendront de l'issue des négociations avec les partenaires sociaux qui devraient aboutir en 2019.

Cette évolution doit s'accompagner, comme vous le préconisez, d'un suivi scrupuleux par l'État de la mise en œuvre effective et de l'atteinte dans les délais prévus des différents objectifs afférents aux chantiers de transformation. Un contrat sera ainsi conclu entre l'afpa et l'État au cours du premier semestre 2019. Il définira notamment la trajectoire de redressement de l'agence, condition du soutien de l'État. L'État sera particulièrement attentif au respect de ses clauses afin que la pérennité de l'afpa puisse être garantie au-delà des effets bénéfiques, mais temporaires, du plan d'investissement dans les compétences.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE
DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA FORMATION
PROFESSIONNELLE DES ADULTES**

En tant qu'établissement public, l'afpa est au service des politiques publiques de l'emploi et de la formation. L'agence joue un rôle essentiel dans le soutien des politiques publiques liées à l'insertion sociale et professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, à la mixité des métiers et à l'égalité d'accès à la formation sur les territoires. En tant que membre du Service Public de l'Emploi, elle porte une démarche d'utilité sociale en participant à la lutte contre l'exclusion des individus, les inégalités sociales et les discriminations, en contribuant au développement économique des territoires et des entreprises.

Comme la Cour le note avec justesse, l'établissement public obtient aujourd'hui des résultats remarquables en termes d'insertion professionnelle, avec un taux d'accès à l'emploi de ses stagiaires de l'ordre de 66 %, supérieur à la moyenne constatée des autres organismes alors même qu'elle accueille en majorité des publics souvent plus éloignés de l'emploi que ses concurrents. L'agence contribue par ailleurs aux missions de service public portées par le ministère du travail, via par exemple une présence sur l'ensemble du territoire national et une expertise très fine de l'analyse du travail et de l'évolution des métiers et des compétences.

De par les missions de service public qui lui sont aujourd'hui confiées par l'État, ainsi que par son impact sur l'insertion professionnelle au niveau national du fait de l'importance du nombre de stagiaires (plus de 140 000 par an) qu'elle forme et qu'elle accompagne, je suis convaincue que cet établissement public continuera d'apporter une véritable plus-value dans le paysage de la formation professionnelle pour les années à venir.

Toutefois, je partage l'analyse de la Cour relative à la situation économique et financière très critique de l'AFPA sur la période examinée. L'AFPA a souffert de deux phénomènes : la dégradation de sa compétitivité vis-à-vis de certains concurrents publics ou privés et l'inadéquation croissante entre son implantation, le contenu de son offre et les besoins du marché. La baisse des effectifs des formateurs résultant de la baisse de l'activité a mécaniquement accru le poids des charges fixes, grevant encore davantage sa rentabilité et sa compétitivité. En sus des problématiques d'exploitation, l'ampleur de son dispositif de production exige, comme le souligne la Cour, des investissements lourds venant aggraver ses difficultés de trésorerie. Les plans stratégiques qui se sont succédés depuis 2012 n'ont pas permis d'améliorer la situation économique et financière de l'agence.

Cette situation de grande difficulté ne peut être maintenue durablement puisqu'elle obère les capacités du groupe à maintenir son activité opérationnelle à moyen terme, à sécuriser ses marchés existants et à assurer son rebond par un développement axé sur son ADN.

Pour répondre à ces enjeux, l'AFPA doit se réinventer dans un contexte de profonde mutation du secteur de la formation professionnelle ; les orientations stratégiques votées par son conseil d'administration le 4 avril 2018 ont permis de poser un cadre de nature à sauvegarder sa compétitivité et à assurer sa pérennité. J'en rappelle ci-après les principaux éléments :

- *S'appuyer sur sa mission d'utilité sociale pour accompagner les politiques publiques d'inclusion sociale et d'émancipation par le travail : ainsi que le recommande la Cour, l'AFPA se recentre sur sa mission de formation et d'accompagnement des actifs fragiles vulnérabilisés par l'absence de compétences qualifiées, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou salariés faiblement qualifiés.*
- *Passer d'une offre de catalogue à la proposition de solutions adaptées et innovantes aux nouveaux besoins du marché et des territoires, aux nouveaux enjeux des ressources humaines des entreprises et aux nouveaux usages de la formation par les personnes. L'AFPA doit se mettre en capacité de proposer des solutions envisageant la globalité des besoins depuis l'accompagnement jusqu'au retour à l'emploi.*
- *Ouvrir ses centres à l'écosystème « accompagnement-formation-emploi » par une démarche d'innovation sociale nommée « Le Village de l'AFPA ». Cette démarche consiste à proposer aux opérateurs de cet écosystème d'utiliser le foncier disponible de l'agence pour créer des tiers-lieux de l'insertion professionnelle et ainsi devenir un lieu et un acteur de la cohésion sociale et territoriale et faire de ses centres des lieux d'émancipation, d'encouragement et d'entraînement à l'entreprenariat, à l'initiative citoyenne, et des plateformes d'incubation et d'accélération de projets d'utilité sociale.*
- *Renouveler le contrat social pour redonner un sens individuel et collectif aux missions de l'AFPA en proposant un nouveau modèle, adapté aux enjeux de la formation professionnelle d'aujourd'hui et de demain. Ce nouveau contrat social doit notamment permettre d'investir dans le nécessaire maintien et le développement des compétences de nos équipes et de proposer de nouvelles organisations du travail plus en adéquation avec les attentes du marché et de nos salariés.*
- *Viser la performance organisationnelle en optimisant les structures du siège et des régions et en remplaçant le centre de formation au cœur de sa politique de développement. Ces nouveaux principes dessinent les contours d'une organisation déconcentrée accompagnée de responsabilités clarifiées avec des centres organisés autour de l'accueil, du conseil, de l'accompagnement et de la formation-qualification ; des directions régionales renforcées dans leur rôle de développement et d'initiatives territoriales ; un siège au service et en appui des centres et des régions, assurant, dans le cadre d'un dialogue de gestion renouvelé, un contrôle renforcé sur le pilotage économique et financier.*

C'est dans le cadre des orientations stratégiques rappelées ci-avant qu'un projet de plan de transformation a été présenté au comité central d'entreprise ainsi qu'au conseil d'administration de l'AFPA le 18 octobre

2018. Il est actuellement en cours de discussion avec nos instances représentatives du personnel.

Ce projet prévoit une évolution en profondeur du modèle économique de l'agence, qui se traduira par des déplacements et regroupements de centres et par l'optimisation des fonctions supports au siège et en régions.

En parallèle, l'AFPA prévoit de se retirer des formations qui ne répondent plus aux besoins des territoires, d'adapter les plateaux techniques et son organisation pédagogique à la volumétrie de la demande et de rationaliser son parc immobilier en réduisant les surfaces inutilisées. L'AFPA fermerait ainsi 13 centres sur 112, qui ne trouvaient plus leur demande ainsi que 25 centres associés. Elle transformerait ses autres centres afin d'être plus ouverts sur leur territoire et plus en capacité de répondre à la demande de formation des demandeurs d'emploi, grâce notamment au développement d'une offre mobile et innovante.

Ce plan de transformation envisage à ce jour la suppression de 1 541 postes, la création de 603 postes et la modification de 454 postes sur les 6 483 postes en CDI que compte aujourd'hui l'agence. Concernant l'accompagnement social des personnels dont le poste serait directement concerné par ce projet de réorganisation, l'AFPA est déterminée à privilégier au maximum la mobilité et la formation interne et s'efforcera de proposer une solution pour chaque collaborateur concerné.

Sur le plan économique, ce projet vise à assurer le rétablissement financier de l'agence, accompagné d'un repositionnement stratégique et d'une évolution de son modèle économique qui lui permettront de retrouver sa compétitivité dans un secteur particulièrement concurrentiel et en forte mutation. Ce projet répond également à ma conviction que l'AFPA porte une utilité sociale qui rend nécessaire la pérennisation de cet instrument efficace au service des politiques publiques de l'emploi et de l'inclusion sociale.
