

# Avis

**Session du 1er au 8 décembre 2008**

● **Avis du CESR :**

**« Décentralisation de l'AFPA :  
pour un service public régional de  
formation professionnelle »**

Conseil  
Economique



Social  
Poitou-Charentes

CESR Poitou-Charentes  
15, rue de l'Ancienne Comédie - BP 575 - 86021 POITIERS CEDEX  
Tél. 05 49 55 77 77 - Fax 05 49 55 76 76  
[www.cesr-poitou-charentes.fr](http://www.cesr-poitou-charentes.fr)  
[info@cesr-poitou-charentes.fr](mailto:info@cesr-poitou-charentes.fr)



**Avis du CESR  
« Décentralisation de l'AFPA :  
pour un service public régional de formation professionnelle »**

Dès l'inscription en 2004 dans la Loi « Libertés et responsabilités locales » de la décentralisation de l'AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes)<sup>1</sup>, le CESR a participé aux réflexions<sup>2</sup> de préparation du transfert des compétences de l'Etat en matière d'organisation et de financement des actions de formation de l'AFPA.

Dans la continuité des réflexions de l'assemblée socioprofessionnelle sur les réformes de la formation professionnelle et de ses travaux sur le SRF (Schéma régional des formations), la commission « Formation tout au long de la vie, Recherche » du CESR examinait avec l'AFPA, en septembre 2006, les enjeux de ces transferts et proposait un certain nombre de préconisations.

Cette rencontre s'inscrivait dans le calendrier de préparation d'une convention cadre signée en octobre 2007 entre l'Etat, la Région et l'AFPA pour pouvoir disposer de deux années d'expérimentation du programme d'activités de l'AFPA avec transfert des crédits de l'Etat correspondants.

A la veille du transfert de compétences, cette convention tripartite arrive à son terme sans qu'une solution juridique ait été proposée pour garantir les missions et services de l'AFPA.

Le Conseil régional considérant que la prise en charge des stages de formation antérieurement confiée par l'Etat passe par la reconnaissance de la mission de service public correspondante, propose, dans un rapport (octobre 2008) « Pour un service public régional de formation professionnelle », d'exercer ses compétences grâce à la définition d'un service d'intérêt économique général (SIEG), d'un service social d'intérêt économique général (SSIEG) ou encore la création d'une Régie.

Le Conseil économique et social Poitou-Charentes formule par cet avis un certain nombre de remarques et de propositions aux partenaires concernés sur les missions-moyens-statuts de l'AFPA en Poitou-Charentes, avant sa décentralisation, au 1er janvier prochain.

### **1- Les enjeux du service public de la formation professionnelle**

La première étape consiste pour les partenaires concernés à déterminer le périmètre des missions de service public que l'on souhaite donner à l'AFPA.

#### **→ Les spécificités de l'AFPA par rapport aux autres organismes de formation**

- L'effort de formation dédiée aux moins qualifiés relève avant tout des politiques publiques car les prestations à mettre en place exigent un investissement lourd en terme de ressources, de contenus et de méthodes, difficile à standardiser et donc à rentabiliser dans le cadre des différents types de concurrence.

De ce fait, une éventuelle mise en concurrence de ces formations conduirait inévitablement à remettre en cause la qualité des services à rendre. Un opérateur privé n'engagerait les investissements spécifiques à ces formations (peu utiles pour d'autres marchés) que s'il est certain d'une pérennité de son activité.

1 Article 13 de la Loi n° 2004-509 du 13 août 2004 relative aux « Libertés et responsabilités locales ». La Région se voit transférer, au plus tard le 31 décembre 2008, les compétences « donnant lieu à l'organisation et au financement par l'Etat, des stages de l'AFPA ».

2 Réunion de la commission « Orientation, formation professionnelle et alternances, emploi » (juin 2004) et réunion de bureau spécial AFPA (juin 2005).

- **L'AFPA est un élément structurant dans l'organisation de l'offre de formation territoriale**, à la fois partenaire de l'Etat, du Conseil régional et des collectivités territoriales pour l'insertion professionnelle et le développement des compétences et des qualifications des publics en difficulté. En tant qu'association 1901 (à but non lucratif) **reconnue organisme national d'intérêt général** et membre à part entière du SPE (Service public de l'emploi), elle intervient au profit de tous les publics en difficulté, sans discrimination d'âge, de sexe, de niveau de formation, de statut, d'origine géographique ou de revenu.
- Par ailleurs, l'AFPA est présente sur tout le territoire et dispose d'une palette de services associés : orientation, accompagnement de formation, hébergement-restauration qui sont des conditions de réussite pour la formation et l'insertion des publics en difficulté.

#### → La continuité des actions de formation d'intérêt général

- Au regard de l'utilité sociale de l'AFPA, il est essentiel que **le Conseil régional continue à inscrire ses actions de formation dans le cadre d'un service public régional de formation professionnelle.**  
Ses missions d'intérêt général doivent concerner en particulier les publics les plus éloignés de l'emploi notamment les jeunes sortis du système scolaire sans qualification, les chômeurs longue durée et les publics spécifiques relevant de la solidarité nationale (travailleurs handicapés, ...).  
Ses actions doivent répondre à une logique de formation intégrée de sécurisation des parcours.
- Pour assurer une prise en charge globale de ces publics, il est indispensable que les missions de formation d'intérêt général comportent un volet Accueil-Information-Orientation.  
A cet effet, l'AFPA doit conserver la partie de ses prestations réservées pour l'accueil et l'accompagnement individuel des publics relevant du service public, prestations qui, à compter du 1er janvier 2009 devraient être transférées au Pôle emploi.  
Un dispositif est à construire dans la continuité du partenariat déjà engagé entre l'AFPA, le Pôle emploi et le Conseil régional (Dispositif Quart's Avenir).
- Dans le même temps, **l'AFPA doit conserver sa capacité à répondre aux besoins de formation des entreprises et des salariés en sachant allier compétitivité des entreprises et promotion sociale des personnes.**  
Cette partie marchande de l'activité de l'AFPA est indispensable pour lui permettre de :
  - rester en prise directe avec les réalités du monde économique ;
  - maintenir le lien avec les entreprises (plan de formation, contrat de professionnalisation) ;
  - apporter des solutions d'insertion des stagiaires.

## 2- Les moyens à affecter à l'AFPA pour ses missions de service public

L'organisation et le financement des missions de service public de l'AFPA dépendent de l'utilisation faite par la Région des moyens financiers transférés par l'Etat et des conditions d'affectation de l'outil de formation de l'AFPA, actuellement mis à disposition par l'Etat pour l'exercice de ses missions.

#### → Le financement du programme d'activités correspondant au périmètre d'intervention du service public régional de formation professionnelle

- Depuis octobre 2006, l'Etat transfère à la Région par voie fiscale (TIPP) les financements nécessaires aux frais de formation et aux actions d'accompagnement et de rémunération des stagiaires (18 millions d'euros dont 4 millions d'euros de rémunération).  
Dans le même temps, l'Etat s'appuie sur le droit communautaire pour mettre un terme à compter du 1er janvier 2009, à la convention tripartite, considérant que les actions de formation professionnelle sont toutes soumises aux règles de la commande publique.

- La convention tripartite ne prévoyant pas en Poitou-Charentes d'effet report des actions de formation 2008 après 2009, comme c'est le cas dans un grand nombre de régions, **une solution doit être trouvée entre l'Etat et le Conseil régional pour le financement des stages à compter du 1er janvier 2009.**

Pour l'assemblée socioprofessionnelle, une solution, type « **subvention de raccord** », proposée dans certaines régions, **permettrait de garantir le financement des actions de formation d'intérêt général, le temps de mettre en place un nouveau statut juridique répondant aux objectifs de service public régional de formation professionnelle et préservant le rôle d'opérateur de formation de l'AFPA.**

#### → Le transfert du patrimoine immobilier utilisé par l'AFPA

- La question du transfert des équipements et de l'immobilier affecté par l'Etat à l'AFPA n'a pas été prévue dans la Loi « Libertés et responsabilités locales » et n'est toujours pas réglée à ce jour.  
Les Conseils régionaux ont demandé à l'Etat de clarifier le statut de l'immobilier de l'AFPA et à tout le moins de prévoir qu'il a vocation à devenir propriété de l'AFPA (si elle poursuit ses missions), ou des Régions si celles-ci organisent elles-mêmes le service public régional de formation.
- **Le Conseil régional Poitou-Charentes demande que lui soit affecté le patrimoine de l'Etat mis à disposition de l'AFPA** en région ou d'un transfert de propriété en faveur de la collectivité.  
Pour le CESR, **l'AFPA doit conserver la gestion de son outil de production** si elle veut garder son autonomie et développer à côté du service public de formation professionnelle, une offre de formation répondant aux appels d'offres des entreprises, des branches professionnelles et des collectivités territoriales.  
L'utilisation des équipements et de l'immobilier s'accompagnerait d'une contractualisation avec les partenaires Etat / Conseil régional / branches professionnelles selon les parts qu'ils représentent dans l'activité de l'AFPA.

### 3- Le statut pour créer un service public de formation professionnelle

#### → Les conditions du transfert de compétences

Pour organiser ce service public de formation professionnelle, **le Conseil régional propose la définition d'un SSIEG (service social d'intérêt économique général) ou la mise en place d'une Régie.**

La recherche d'une solution juridique répond aux demandes du CESR. Cette démarche est d'autant plus logique que l'AFPA fait déjà partie du SPE et qu'elle est en capacité de recevoir tous les publics dans une logique sociale.

**Pour autant, la décentralisation de l'AFPA ne doit pas entraîner une régionalisation de l'AFPA.** Si le niveau régional est le bon niveau d'action, l'AFPA doit rester une association de dimension nationale, organisme de référence pour la délivrance des titres du Ministère du Travail, ne serait-ce que pour garder une cohérence dans :

- les actions de formation d'intérêt général ;
- l'analyse des évolutions emploi/formation ;
- la recherche de solutions partagées (Etat, branches professionnelles).

Le choix de statut doit être approfondi car il aura des conséquences directes sur le périmètre d'intervention de l'AFPA en région et sur le statut de ses personnels.

Il doit être avant tout dicté par la nécessité de :

- maintenir un service public régional de formation professionnelle ;
- garantir à l'AFPA sa capacité à proposer des actions de formation en dehors du service public de formation professionnelle ;
- construire les coordinations nécessaires entre l'Etat et le Conseil régional pour la mise en oeuvre d'un service public de la formation professionnelle.

→ **Une solution juridique qui préserve les spécificités de l'AFPA**

Une régie, même dotée d'une autonomie financière, n'est pas la bonne solution pour le Conseil économique et social régional car elle transformerait l'AFPA en un établissement public régional.

Cela poserait des problèmes d'utilisation de l'outil de production et de gestion du personnel de l'AFPA dont l'activité est à la fois marchande et non marchande.

Le personnel serait placé sous la double autorité de la régie du Conseil régional et de l'AFPA.

**Le concept d'un SSIEG** tel qu'il est envisagé par le Conseil régional ou **d'autres formes de Délégations de service public (DSP) sont les plus à même pour permettre à l'AFPA de :**

- garder ses compétences (service public et activités marchandes) ;
- répondre aux obligations de services publics ;
- proposer aux différents partenaires des offres de formation de qualité et au meilleur prix.

D'ores et déjà, certains conseils régionaux comme Rhône-Alpes ou Provence-Alpes Côte d'Azur ont fait ce choix.

Le contexte de crise actuelle est un moment important pour construire un outil de formation pérenne capable en région de répondre à court terme aux problématiques économiques et sociales et à plus long terme aux besoins de formation des salariés, des entreprises et des branches professionnelles.

Dans ce cadre, le Conseil économique et social Poitou-Charentes soutient l'organisation et le financement d'un service public régional de formation professionnelle à destination des populations les plus fragiles ou éloignées de l'emploi.

Mais compte tenu des enjeux, le Conseil régional doit prendre le temps de la concertation pour aboutir à une solution juridique stable et acceptable par tous : Etat - AFPA - partenaires sociaux, permettant à l'AFPA de préserver ses compétences et son outil de production.

## **Vote sur l'avis du CESR**

(« Décentralisation de l'AFPA »)

### **Adopté à l'unanimité 68 votants**

MM. Braud, Chartier, Delaune, Rougier (CCI)  
MM. Baguet, Drageon, Garofalo, Guénant (Medef)  
M. Gris (Banques)  
M. Etien (Pêche)  
MM. Banlier, Doignon, Godu, Testaud (Chambres de métiers)  
M. Eprinchard (UPAR)  
MM. Bouvier, Guilbaud, Lebret, Rouvreau (Chambres d'agriculture)  
M. P. Moinard (FRSEA)  
M. Antigny (CGPME)  
M. Guionnet (Cognac)  
MM. Brégère, JP. Moinard (Professions libérales)  
Mmes Deborde, Estournès, Quenette,  
et MM. Giraudeau, Jacquillard, Levasseur, Sélitzki (CGT)  
MM. Bara, Dessed, Ferchaud, Gardin, Patrac (FO)  
Mmes Lancereau, Malka, MM. Baud, Bodet, Hérault (CFDT)  
M. Marx (CFE-CGC)  
MM. Larquey, Prévost (UNSA)  
M. Tournier (FSU)  
M. Breton (URAF)  
M. Berger (Sécurité sociale)  
M. Hinérang (Caisses d'assurance maladie)  
M. Vinet (Bâtiment)  
M. Grémillon (URIOPSS)  
M. Dorlet (Personnes âgées)  
M. Vilain (Aînés ruraux)  
M. Lefebvre (Parents d'élèves)  
M. Martin (CRES)  
Mme Thomas, M. Couillaud (Mutualité, coopération et crédit agricoles)  
M. Gesson (Enseignement supérieur et recherche)  
M. Bonnet (Sport)  
M. Levraut (Locataires)  
M. Sibert (Logement)  
M. Filoche (Propriété immobilière)  
MM. Brie, Hortolan (Environnement)  
Mme Poupard (Consommation)  
M. Saizeau (CPCA)  
Mme Drouet, MM. Hummel, de Russé (Personnalités qualifiées)

