

La gestion de l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH)

PRESENTATION

L'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) a été créée en 1974 pour participer à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 16 juillet 1971 relative à la formation professionnelle continue. Constituée par la Fédération hospitalière de France et les organisations syndicales représentatives au sein de la fonction publique hospitalière, elle assure la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue.

Elle exerce deux missions :

- D'une part, collecter, gérer et mutualiser les cotisations versées par les établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux adhérents, pour la formation continue de leurs personnels. Ces établissements, qui sont tenus de consacrer au moins 2,1 % de leurs charges salariales à la formation de leurs agents titulaires et non titulaires, peuvent se libérer de cette obligation légale par le versement d'une cotisation à l'association, l'adhésion à cette dernière demeurant facultative. L'association a fixé le montant de la cotisation due par les établissements adhérents à 1 %, puis, à compter du 1^{er} janvier 2004, à 1,6 % de leur masse salariale, les établissements ayant de plus la faculté de cotiser volontairement au-delà de ce seuil. Au 1^{er} janvier 2007, cette cotisation a été portée à 2,1 %.

- D'autre part, gérer les cotisations qui lui sont versées à titre obligatoire par l'ensemble des établissements publics de santé et médico-sociaux pour financer le congé de formation professionnelle et le bilan de compétences. Ils doivent consacrer à ces actions 0,20 % des salaires inscrits à leurs budgets.

Il est envisagé, en application des dispositions de l'article 16 de l'ordonnance du 2 mai 2005, de confier à l'ANFH la gestion de la contribution que ce texte institue, destinée à assurer le financement des études que les agents entreprennent en vue de leur promotion professionnelle⁹⁰. Le taux de cette contribution, qui ne pourra excéder 0,6 % des salaires bruts, sera fixé par décret.

Au 31 décembre 2005, 2 259 établissements étaient adhérents, soit 90,50 % des établissements hors APHP, Martinique et Guadeloupe, représentant 705 509 agents et 87,69 % des agents hospitaliers. Ces adhérents ont versé, en 2005, 258,8 M€ de cotisations.

À la même date, 2 527 établissements représentant 892 000 agents étaient assujettis au versement à l'ANFH de leurs cotisations au titre du congé de formation professionnelle et du bilan de compétences, soit un montant global de 44,2 M€.

I - Un cadre juridique incomplet

L'ANFH s'est vue confier des missions qui s'inspirent de celles exercées par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) auprès des employeurs soumis aux dispositions du code du travail. Toutefois la transposition de ce modèle ne s'est pas accompagnée de l'édiction des textes adéquats, de sorte que l'ANFH exerce ses attributions dans des conditions irrégulières.

Avant la loi du 10 juillet 1989 et la loi du 4 juillet 1990, l'intervention d'un organisme paritaire collecteur dans la fonction publique hospitalière n'était soumise à aucune disposition législative ou réglementaire.

90) Les « études promotionnelles » sont destinées à permettre aux agents de la fonction publique hospitalière d'acquérir les diplômes du secteur sanitaire et social, notamment ceux d'aide-soignante et d'infirmière. Elles supposent l'admission de l'agent dans une école préparant au diplôme et l'accord de prise en charge financière de l'établissement employeur.

Ces deux textes ont posé, en se référant à la notion d'organisme collecteur agréé assurant la gestion et la mutualisation de fonds de la formation continue, un cadre juridique, qui devait nécessairement être précisé par le pouvoir réglementaire : une procédure d'agrément devait être définie, assortie de règles de fonctionnement s'appliquant aux organismes agréés ; or il n'en a rien été. L'administration s'est ainsi abstenue de se donner les moyens de contrôle dont elle devait disposer.

A - L'absence d'agrément régulièrement délivré

L'ANFH, qui contrairement au principe posé par l'article 22 de la loi du 4 juillet 1990, n' a jamais fait l'objet d'un agrément, se trouve ainsi dans la position de collecter irrégulièrement depuis cette date les cotisations versées par les établissements adhérents pour l'exécution de leurs plans de formation. Le fait que le ministre chargé de la santé soit, en vertu des statuts de l'association, représenté aux réunions des instances nationales, ne saurait en tout état de cause avoir juridiquement la portée d'un agrément, dès lors qu'aucun régime juridique n'a été défini.

Outre l'absence de règles précises encadrant certains aspects importants du fonctionnement de l'ANFH (niveau maximal des frais de gestion, réemploi des disponibilités excédentaires, versement aux organisations constitutives notamment), cette carence se traduit par une articulation défailante avec les règles régissant la commande publique.

En effet, les prestations proposées par l'ANFH entrant dans la catégorie des marchés publics de services, la passation de la convention d'adhésion entre un établissement public de santé ou médico-social et cet organisme est normalement soumis aux règles de mise en concurrence prévues au code des marchés publics. Seule la reconnaissance à l'ANFH d'un agrément valant droit exclusif est de nature à soustraire la passation d'une telle convention d'adhésion à l'application des dispositions du code des marchés publics.

Si, pour la gestion des cotisations du congé de formation professionnelle (CFP), un agrément a été délivré par la convention du 22 mai 1990 passée entre le ministre chargé de la santé et le président de l'ANFH, il repose sur des bases juridiques fragiles. C'est en effet un décret qui a défini le régime juridique applicable aux OPCA de droit commun et reconnu au ministre chargé de la formation professionnelle le pouvoir de les agréer et il est peu orthodoxe de délivrer un agrément et de définir des règles de fonctionnement non par un acte unilatéral mais par une convention.

B - Une amorce de régularisation

Le décret du 22 décembre 2006 définit les règles de délivrance à un ou plusieurs organismes collecteurs paritaires de l'agrément exigé pour la gestion et la mutualisation des cotisations que doivent acquitter les établissements publics de santé et médico-sociaux au titre de la formation professionnelle continue.

Il assure la transposition des principales dispositions réglementaires régissant les OPCA de droit commun.

Si cette mesure de régularisation organise, quoique tardivement, un cadre juridique approprié, celui-ci devra néanmoins être complété :

1 - Pour l'exécution de son plan de formation l'établissement conserve l'entière maîtrise du choix des organismes dispensateurs de formation ; il transmet les factures à l'ANFH, qui en assure le paiement. Le mandatement de ces sommes est donc soustrait aux contrôles du comptable public de l'établissement, qui est normalement seul chargé du paiement des dépenses.

Ce système de tiers payeur, qui se justifie par le fait que l'établissement a versé à l'ANFH sa cotisation, est dans son principe légitime mais se concilie mal avec les règles de la comptabilité publique et doit être prévu par des dispositions réglementaires dérogatoires, comme l'autorise l'article 2 du décret du 29 décembre 1962.

2 - Le décret du 5 avril 1990 relatif à la formation professionnelle continue des agents de la fonction publique hospitalière ne prévoit pour les agents bénéficiant du congé de formation professionnelle que le versement d'une indemnité représentative du traitement, en aucune façon le versement d'une indemnité pour frais pédagogiques, pour frais d'hébergement, de déplacement et de repas. Or, un tel régime, qui s'inspire de celui dont bénéficient les salariés soumis au code du travail, a été institué par la circulaire du 2 août 1990 et la convention d'agrément du 22 mai 1990. Ces dispositions ajoutant au décret sont à l'évidence dépourvues de fondement légal. Une modification réglementaire doit donc être mise en œuvre.

Les sommes en jeu sont loin d'être négligeables puisque ces frais représentent environ 30 % des dépenses au titre du CFP, soit 14,3 M€ en 2005.

II - Un fonctionnement peu réactif

L'ANFH est organisée selon le principe de la décentralisation fonctionnelle : le siège national définit les orientations et les principales règles de fonctionnement de l'association, l'échelon régional constitue le niveau de gestion des dépenses afférentes aux plans de formation des établissements et aux droits individuels des agents.

Chaque niveau de décision est administré par des instances délibérantes, auprès desquelles sont placés des cadres administratifs : directeur général et équipe de direction au siège, délégué régional dans les vingt-cinq sections régionales.

La superposition de différentes structures de concertation et de décision mises en place est génératrice de lourdeur et d'un coût élevé de fonctionnement. L'association, qui emploie 240 agents, mobilise ainsi 1 252 membres d'instances régionales et 80 administrateurs nationaux.

De plus, la forte autonomie reconnue aux sections régionales a progressivement affaibli l'efficacité d'ensemble des processus de décision.

Si le principe de proximité et la participation des représentants de des personnels et des établissements constituent des valeurs fortes de l'ANFH, celle-ci n'en doit pas moins rechercher un mode de fonctionnement plus économe et plus soucieux d'efficacité.

A - Une organisation complexe

1 - Une multiplicité de structures de gestion et de concertation

L'échelon régional comporte quatre instances principales : le conseil régional de gestion (CRG) et son bureau, le conseil pédagogique régional et le conseil de gestion régional (CGR).

Chaque section régionale est administrée par un CRG composé dans le cas le plus fréquent de 20 membres, qui élit chaque année en son sein un bureau régional.

Le CRG assure des missions de gestion et de développement de la formation. Il est assisté, à titre consultatif, d'un conseil pédagogique régional comprenant neuf membres, chargé de donner un avis sur le financement des plans de formation des établissements et sur les orientations du plan de formation et d'animation régionale.

Le conseil de gestion régional (CGR), composé dans les cas les plus fréquents de six ou huit membres, se prononce sur les demandes de congé de formation professionnelle et de bilan de compétences.

Les sections régionales créent en outre un grand nombre de sections spécialisées qui n'apparaissent pas entièrement justifiées : le rapport d'activité 2005 en mentionne 199 qui se sont réunies 249 fois ; il s'agit en général de sous-commissions du conseil pédagogique constituées pour la sélection des organismes de formation ou la définition du contenu des actions régionales de formation et la préparation de journées thématiques de formation.

Si la moitié environ des délégations régionales n'ont constitué qu'une à cinq commissions, plusieurs en comptent plus de 10 et certaines beaucoup plus : ainsi les sections de Corse et de La Réunion en comptent 26 et celle de Franche-Comté 36.

Le rapport de l'IGAS soulignait déjà en 1995 la nécessité d'un allègement des structures de gestion. La situation n'a pas évolué depuis cette date.

2 - Un paritarisme coûteux

Le fonctionnement des instances paritaires est coûteux. Les réunions des différentes instances nationales et régionales ainsi que leurs réunions préparatoires engendrent des frais de fonctionnement importants, qui se sont élevés en 2005 à 416 474 €. Ils se montaient en 2004 à 450 530 €, soit une progression de 25,37 % par rapport à l'année précédente.

Les organisations représentées dans les instances nationales et régionales bénéficient de la prise en charge des frais de fonctionnement des sessions annuelles de formation organisées au niveau national et des réunions de sensibilisation des adhérents au niveau régional : ces frais ont entraîné une dépense de 245 216 € en 2005.

Jusqu'à la délibération du conseil d'administration du 16 mars 2004, qui a instauré la règle du remboursement sur frais réels, le paiement des frais de déplacement exposés par les agents dans ce cadre n'était pas subordonné à la production des justificatifs ; cette pratique a pu donner lieu à des remboursements calculés sur des distances majorées.

Les composantes représentées au conseil d'administration perçoivent également de l'association une aide financière, qualifiée de prise en charge des frais correspondant à une aide technique et d'expertise.

Cette aide d'un montant de 243 850 € en 2005, ne peut être admise que pour autant qu'elle reste circonscrite à l'objet social de l'association. Or, l'exploitation des justificatifs de frais fournis pour les exercices 2001 et 2002 a permis de constater qu'une partie de cette aide n'est qu'en rapport lointain avec l'expertise de la formation et l'information des membres de l'association et sert de fait à financer les coûts de fonctionnement des fédérations santé et secteur social des organisations et ceux des confédérations nationales, dans des proportions variables selon les organisations.

L'ANFH doit impérativement limiter strictement le champ des dépenses prises en charge à l'objet social de l'association.

Le coût financier du paritarisme, hors évaluation du coût salarial des journées de réunion, s'élevait en 2005 à 923 271 €, en hausse de 10,71 % par rapport à 1999 (833 898 €).

Le temps consacré aux réunions des instances nationales et régionales a pu être évalué approximativement en 2002 à l'équivalent de l'activité à plein temps de plus de 37 agents, soit un impact financier d'environ 2 203 500 €

Les coûts induits par le fonctionnement du paritarisme imposent à l'ANFH de rechercher un mode de fonctionnement moins consommateur de temps et de deniers publics.

3 - Des structures territoriales disparates

L'association est composée de 25 sections régionales, auxquelles devraient s'ajouter deux autres, Guadeloupe et Martinique.

Ce découpage correspond à celui des circonscriptions administratives à l'exception de la région Rhône-alpes divisée en deux sections, Alpes et Rhône.

Le cadre régional ne permet toutefois pas de constituer des entités homogènes.

Rapportée au nombre d'établissements adhérents, à leurs effectifs ou au montant des cotisations gérées, l'activité de certaines délégations régionales apparaît faible : ainsi la Guyane, la Réunion, la Corse et dans une moindre mesure le Limousin, la Franche-Comté, la Basse-Normandie.

Outre le coût de fonctionnement induit, l'organisation territoriale retenue aboutit à privilégier des structures administratives qui n'atteignent pas une taille critique : les délégations régionales comptent en moyenne moins de dix agents ; l'activité d'ingénierie de la formation ne peut souvent pas être convenablement assurée, certaines formations ne pouvant être dispensées faute d'un public potentiel suffisant dans le cadre régional.

Si certaines régions voisines (Franche-Comté et Bourgogne, Haute et Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire) s'associent pour l'organisation de formations communes ou le développement de certains projets, il s'agit encore d'une forme modeste de coopération interrégionale ; une évolution de l'organisation vers un réseau interrégional de taille plus équilibré, par regroupement ou fusion de certaines délégations permettrait, sans porter atteinte au principe de proximité avec les établissements adhérents, de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action menée par une meilleure mutualisation des compétences.

B - Un pilotage à améliorer

1 - L'articulation défaillante des niveaux national et régional

Le mode d'organisation de l'ANFH se traduit par un poids prépondérant accordé à l'échelon régional et une insuffisante capacité de pilotage de l'échelon national.

La forte autonomie reconnue aux instances régionales a pour corollaire une faible capacité d'impulsion du niveau national, qui se borne le plus souvent à formuler des recommandations ou des directives générales dont la mise en œuvre n'est pas toujours effective. La diversité des pratiques et des procédures, le caractère parcellaire des remontées d'information, l'absence d'évaluation des actions conduites, la difficulté à promouvoir des objectifs prioritaires constituent autant d'obstacles à une gestion efficiente.

La modification de statuts approuvée par l'assemblée générale du 8 juin 2006 tend à mieux situer désormais les niveaux de responsabilité et à renforcer la cohérence de l'action de l'association.

2 - Une démarche stratégique encore en construction

Jusqu'en 2000 l'ANFH n'avait pas mis en place de démarche stratégique. Ses grandes orientations résultaient de l'adoption de vœux présentés par les composantes de l'association en assemblée générale tous les deux ans.

Un effort a été fait avec l'adoption des deux plans stratégiques 2000-2003 et 2004-2006 mais ceux-ci s'en tiennent à des orientations trop générales et ne comportent pas d'objectifs clairement fixés ni d'engagements précis.

L'association a entrepris d'améliorer sa démarche en élaborant un « plan d'actions stratégiques opérationnelles 2005-2007 ».

3 - La faiblesse des outils de gestion

Les outils de gestion dont dispose l'association n'autorisent pas une direction efficace en raison de l'insuffisance des tableaux de bord et des indicateurs, du caractère incomplet de la comptabilité analytique et de l'absence de contrôle interne.

Depuis 2004 des efforts ont été entrepris afin d'améliorer la gestion administrative et financière.

L'introduction d'un mode de management par projet et la création d'un emploi de coordonnateur de projet constituent une avancée dans la prise en compte d'une logique de résultat.

Un poste de contrôleur de gestion a été créé au sein des services financiers, dont le niveau d'encadrement a été renforcé. La formalisation de processus organisationnels notamment dans le domaine des investissements, de la gestion des recettes, des opérations comptables de clôture a été engagée et la réorganisation de la fonction achats est à l'étude.

Le schéma directeur des systèmes d'information 2005-2008 a été conçu en vue de remédier aux carences soulignées et permettre la constitution d'un véritable instrument de pilotage comptable, financier, analytique et statistique.

Compte tenu de l'importance des montants gérés par l'association, du caractère fortement déconcentré de son organisation, la mise en place d'un véritable service d'audit et de contrôle interne, dont l'absence avait déjà été signalée par la Cour lors son contrôle de 1985, revêt le caractère de priorité majeure. Si la décision de principe de la création d'un emploi de contrôleur interne a été prise, son recrutement n'est toutefois pas encore intervenu.

Le renforcement des capacités managériales du siège national depuis 2005, la mise en place d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui sera effective en 2007, l'incitation à la mobilité interne des délégués régionaux constituent également des facteurs positifs de nature à permettre une gestion plus dynamique et professionnalisée.

Toutefois ces initiatives sont encore trop récentes (certaines d'entre elles ne sont d'ailleurs que des projets) pour qu'elles puissent être appréciées à la lumière de leurs résultats.

III - Une dynamique insuffisante au service de la formation

La contribution apportée par l'ANFH au développement de la formation professionnelle continue au sein de la fonction publique hospitalière résulte de sa capacité à mutualiser les fonds dont elle assure la gestion pour en assurer le meilleur emploi et à proposer aux établissements des services de qualité dans la prise en compte des droits individuels des agents.

L'action de l'ANFH dans ces domaines présente plusieurs faiblesses.

A - La mutualisation insuffisante des crédits de formation

La mutualisation des cotisations, qui incombe à l'ANFH en tant qu'organisme collecteur, vise à assurer une certaine redistribution des fonds de formation entre les établissements adhérents.

1 - La mutualisation limitée des ressources du « 1 % »

La mutualisation des fonds de la formation continue s'effectue à deux stades. Au niveau national, un prélèvement de 10 % sur les cotisations des établissements au titre du « 1 % » finance les charges de gestion de l'association, mais a aussi pour finalité de permettre la réalisation d'actions mutualisées. Un complément est assuré par les reprises sur le fonds national de mutualisation, FNAM, alimenté par les résultats excédentaires.

La mutualisation des fonds de formation effectuée au niveau national permet la réalisation d'actions de formation, la dotation de fonds spécifiques, tel le fonds de préparation aux concours, examens et diplômes permettant d'accéder à un grade ou corps supérieur ainsi que le développement d'outils de formation.

Le taux de mutualisation nationale des cotisations du « 1 % » s'établit à 2,21 % en moyenne sur 5 ans (1999 à 2003).

Au niveau régional, la mutualisation opérée procède de deux dispositifs :

- sur les 90 % du montant des cotisations des établissements que perçoivent les sections régionales, une fraction est prélevée pour la réalisation du programme régional des formations proposées aux établissements et l'organisation des journées d'animation régionale. Le taux moyen de mutualisation correspondant est sur cinq ans (1999 à 2003) de 4,08 %.
- les sommes attribuées aux établissements pour l'exécution de leur plan de formation résultent de l'application de taux de retour sur cotisations arrêtés par les CRG de manière différenciée en vue de favoriser les petites structures

Les modes de calcul et les taux pratiqués sont très différents selon les délégations régionales. Globalement, les taux de retour sont compris dans une fourchette de 80 à 130 % des cotisations. Les taux planchers présentent un écart de 72 % à 94 %. De la même manière, les taux plafonds s'échelonnent entre 100 % et 200 %.

Pour l'année 2004, la seule pour laquelle des données sont disponibles, le taux de cette deuxième forme de mutualisation régionale est de 3,28 %.

Au total, le taux cumulé des mutualisations nationale et régionale correspondait en 2004 à 9,57 % des cotisations au titre du « 1 % ».

Impact de l'effort de mutualisation de l'ANFH par catégorie d'établissement

Établissements classés par nombre d'agents	Nombre d'établissements concernés	%	Nombre d'agents concernés	%	% des dépenses de formation financées/ cotisations versées
Moins de 50 agents	912	40,36	31 414	4,4	117,5
50 à 149	728	32,23	64 642	9,2	104,5
150 à 299	201	8,90	42 948	6,1	93,7
300 à 999	253	11,20	147 105	20,8	88,9
1000 et plus	138	6,11	236 781	33,6	86,5
CHU et CHR	27	1,20	182 619	25,9	86,6
Total	2 259	100	705 509	100	

Source : ANFH, rapport activité 2005.

Lecture : les 912 établissements de moins de 50 agents, soit 40,36 % des établissements, emploient 31 414 agents, soit 4,4 % du total ; leurs dépenses de formation financées par l'ANFH représentent 117,50 % du montant des cotisations qu'ils versent à cette dernière.

2 - L'absence de mutualisation des versements facultatifs

Les établissements adhérents ont la possibilité de verser à l'association tout ou partie des crédits de formation au-delà de la cotisation minimale obligatoire fixée pour l'adhésion. Ce versement utilisé librement par l'établissement ne fait pas l'objet d'un prélèvement pour frais de gestion. Il est normalement destiné à constituer une provision pour le financement de projets coûteux ou à caractère pluriannuel (études promotionnelles notamment).

L'IGAS, dans son rapport de 1995, avait recommandé de décourager la tendance marquée à la thésaurisation que révélaient ces versements, en instituant des pénalisations financières (facturation des frais de gestion par exemple). L'association a préféré fixer, à partir de 1997, un délai de trois ans au-delà duquel les fonds des établissements seraient écartés s'ils dépassaient 76 000 € pour les établissements de moins de 1000 agents et 152 000 € pour les autres.

Ces seuils manifestement insuffisants, le dispositif ayant abouti à doter le FNAM de sommes minimales : 5 202 € en 2000, 5 016 € en 2001, 48 973 € en 2002, 2 813 € en 2004 et 219 € en 2005.

Ainsi le principe retenu et ses modalités de mise en oeuvre permettent en pratique aux établissements adhérents de verser une cotisation dont ils pourront disposer pendant plusieurs années en ayant l'assurance qu'elle ne sera pas mutualisée.

L'absence de mutualisation et la possibilité de conserver ces sommes inutilisées durant plusieurs années ont pu inciter les établissements à se constituer une réserve et à contourner le principe de l'annualité budgétaire. Les réserves constituées à partir des versements facultatifs ont ainsi progressé de 52,54 % de 1996 à 2005 (respectivement, 37,3 M€ et 56,9 M€). Le résultat excédentaire cumulé de l'exercice 2004 atteignait 62 M€, soit le financement potentiel de 2066 annuités d'études promotionnelles.

L'existence de ressources inutilisées de cette ampleur échappe à toute justification et impose que l'association mette un terme aux facilités ainsi accordées aux établissements adhérents en contradiction avec l'objet même de sa mission.

A compter du 1^{er} janvier 2004, la cotisation minimale obligatoire fixée pour l'adhésion à l'ANFH a été portée de 1 à 1,6 %. Ce supplément de 0,6 %, destiné à la prise en charge des études promotionnelles, est mutualisé à hauteur d'une fraction égale à 10 %, ce qui constitue une avancée dans la voie de la mutualisation. Cette part mutualisée a ainsi

permis le financement de 784 études promotionnelles en 2005. En revanche, la règle antérieure n'a pas été modifiée pour la part « au-delà du 1,6 % », qui a continué d'échapper à toute mutualisation.

À compter du 1^{er} janvier 2007, l'ANFH a décidé de porter le taux de la cotisation d'adhésion à 2,1 % de la masse salariale des établissements et de la soumettre à mutualisation dans les conditions suivantes : chaque établissement adhérent se voit reconnaître un taux de retour uniforme égal à 85 % de sa cotisation ; la mutualisation des crédits de formation est opérée par la constitution d'une enveloppe de 5,1 % du montant des cotisations, consacrée aux études promotionnelles, et d'une enveloppe de 4 % réservée aux actions de formation mises en oeuvre par les sections régionales ; il s'y ajoute les actions de formation et de développement de la formation réalisées au niveau national. Les règles retenues garantissent qu'un taux de mutualisation de 10 % du montant des cotisations reçues soit atteint.

Le taux de mutualisation de 10 % ne saurait toutefois être qu'un minimum, qui ne peut en aucun cas dispenser l'ANFH de rechercher les moyens d'aller au-delà de ce seuil. L'ANFH devra s'assurer que les nouvelles modalités de mutualisation ne sont pas désavantageuses pour les petites structures par rapport aux règles antérieures, qui pouvaient dans certains cas permettre à de petits établissements engagés dans une politique de formation ambitieuse d'obtenir un taux de retour sur cotisation de l'ordre de 200 % leur permettant de financer l'exécution de leur plan de formation, hors « études promotionnelles ».

3 - Une mutualisation nationale des fonds du CFP à améliorer

La mutualisation des cotisations destinées à la prise en charge des congés de formation professionnelle et des bilans de compétences s'effectue pour l'essentiel dans le cadre régional, les congés étant accordés en fonction des demandes sans considération de l'établissement d'affectation des demandeurs.

La mutualisation nationale ne porte que sur les crédits écrêtés (crédits non consommés supérieurs à 6 % des cotisations), qui donnent lieu, par reprise sur le fonds national de mutualisation, à la redistribution d'enveloppes complémentaires aux délégations régionales en novembre de chaque année au vu de leurs demandes et de leur consommation de crédits. Ces enveloppes complémentaires, d'un montant moyen de 3 M€ dans les dernières années, représentaient en 2004 un pourcentage de 7,04 % des cotisations de l'année.

Ces crédits sont destinés à faire face aux demandes des derniers mois et surtout à la période charnière de janvier à mars de l'année N+1, avant le nouvel appel de cotisation. La mutualisation nationale ne prend tout son sens que si les montants attribués aux délégations régionales correspondent à leurs besoins. Or, malgré certaines améliorations apportées dans le mode de répartition, il apparaît que les crédits complémentaires attribués à certaines régions ne sont pas consommés. Les modalités de répartition des sommes mutualisées au niveau national devront donc être affinées.

B - Des services rendus d'une qualité perfectible

1 - Une politique manquant d'ambition

Si les instances de l'ANFH mettent fréquemment l'accent sur l'intérêt des outils proposés aux établissements, la fonction de veille dans le domaine des innovations pédagogiques est loin d'être exercée de manière optimale. L'absence de démarche prospective ne permet guère de nourrir une réflexion cohérente et approfondie sur la problématique du développement de la formation.

La commission d'études et de développement de la formation professionnelle placée auprès du conseil d'administration ne joue pas à proprement parler un rôle de réflexion ou de veille en matière de formation.

Le renforcement du rôle de cette commission, en lien avec les travaux de l'observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, serait de nature à mieux éclairer les instances nationales et régionales sur les actions à mener dans le domaine de la formation et à revivifier les conseils pédagogiques régionaux.

L'ANFH a mis à la disposition des établissements les plus importants un applicatif de gestion des plans de formation, GESFORM, quatre didacticiels d'enseignement assisté par ordinateur, diffusés entre 1987 et 1993, un outil pédagogique de démultiplication de la formation, Multiplus, développé en 1997 et 1998 et des guides à visée méthodologique ou pratique, mais, à l'exception du GESFORM, la maintenance et l'évaluation de ces produits ne sont pas systématiquement réalisées et les initiatives prises par les délégations régionales dans le développement d'outils innovants ne font l'objet d'aucune coordination ni expertise nationale.

La réalisation d'un guide sur l'égalité d'accès à la formation paraît inutilement onéreuse. A la suite d'un vœu de l'assemblée générale de 1993 portant sur l'amélioration des conditions d'accès des agents à la formation continue, l'ANFH a fait conduire une enquête en 1997 puis concevoir un guide pour l'égalité d'accès à la formation, dont la rédaction a été achevée en 2001, pour un coût total de 179 550 €

Cette enquête, qui visait à cerner la perception par les agents de leur possibilité d'accéder à la formation, a été conduite sur un échantillon de 26 établissements répartis dans quatre régions. Son contenu, d'un intérêt limité, n'a pu permettre de dégager des axes de réflexion ou de formation.

Le guide pour l'égalité d'accès à la formation, composé de trois fascicules dont le texte est largement commun, comporte des fiches-outils et des modèles de tableaux de bord. Cet outil d'aide méthodologique visant à donner des repères et des éléments de réflexion en vue de développer la formation et d'inciter les agents à se former ne présente pas une originalité et une complexité telles qu'elles aient pu justifier le long délai d'élaboration, les nombreuses réunions du groupe de travail et son coût final.

2 - Une gestion du congé de formation professionnelle à dynamiser

L'examen de la gestion du CFP met en évidence la difficulté pour l'association de définir des règles communes et d'assurer un pilotage national.

L'IGAS, dans son rapport de 1995, avait relevé l'existence de disparités régionales dans l'attribution du CFP et invité les instances nationales de l'ANFH à prendre les mesures d'harmonisation indispensables.

L'examen de l'action menée par le comité de gestion national révèle une lenteur manifeste dans la prise de décision et une faible volonté de veiller à la bonne exécution des mesures prises.

Si l'ANFH a pu définir assez aisément des règles communes pour la prise en charge des frais afférents au CFP, elle n'y est parvenue que très tardivement pour la procédure d'attribution des congés. Plusieurs séances du comité de gestion national y ont été consacrées en 1998 et 1999, mais une décision n'a pu être prise qu'en 2004.

Or la définition de règles communes de recevabilité des dossiers et de procédure d'attribution ne présentait pas de difficulté pouvant justifier de tels attermolements, qui témoignent de la réticence des instances régionales à voir leurs prérogatives encadrées pour assurer une égalité de traitement des droits des agents.

La gestion financière du CFP mérite également d'être améliorée car elle laisse inemployées des disponibilités importantes en fin d'exercice. Dans plusieurs délégations régionales, ces crédits dépassent 100 000 € soit l'équivalent du financement d'au moins quatre CFP (le coût moyen d'un CFP est évalué à 20 500 €).

La situation constatée au 31 mars de l'année N+1, regardée comme la situation de fin d'exercice, (les cotisations étant appelées en mars de chaque année) devrait se traduire dans chaque délégation régionale par un excédent de crédits le plus faible possible, les congés demandés au titre d'une année ayant vocation à être accordés au cours de l'exercice, puisque les refus d'attribution sont normalement conditionnés à l'insuffisance des crédits disponibles.

Si la situation observée s'est sensiblement améliorée depuis l'exercice 1997, elle n'est pas devenue pour autant entièrement satisfaisante : le disponible au 31 mars de l'année est passé de 4 137 617 € en 1997 à 2 010 997 € en 2004 et 1 593 964 € en 2005 . En faisant abstraction des montants inférieurs au coût moyen d'un CFP, 17 régions étaient à l'origine d'un excédent global équivalant au financement de 94 CFP et le disponible au terme de l'exercice 2005 représentait encore l'équivalent de 77 CFP pour un total de 2 658 congés accordés.

L'objectif que doit se fixer l'ANFH est donc de réduire ses disponibilités excédentaires en fin de gestion annuelle au strict minimum.

C - Des excédents pléthoriques

La gestion des différents fonds de formation confiés à l'ANFH fait apparaître au cours de la période 1998-2005 des résultats excédentaires, évoluant entre 4,5 et 12 % des cotisations.

Évolution des excédents annuels de l'ANFH de 1998 à 2005 (en euros)

Nature de la ressource		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 % (1,6% à compter de 2004)	Excédents % /cotisations	4 153 728 3,21 %	4 855 590 3,62 %	4 309 434 3,09 %	6 624 180 4,52 %	7 540 682 4,83 %	9 417 593 5,76 %	31 854 440 11,81 %	11 747 254 4,11 %
>1 % (1,6% à compter de 2004)	Excédents % /cotisations	2 691 239 10,65 %	825 935 3,16 %	6 165 998 20,27 %	11 263 266 28,73 %	5 964 489 18,90 %	6 824 263 17,91 %	3 470 8(95) 11 %	1 626 244 6,07 %
CFP	Excédents % /cotisations	4 977 491 19,32 %	3 714 045 14,23 %	2 649 092 9,56 %	8 019 561 28,40 %	1 957 316 5,09 %	4 120 108 10,00 %	1 042 421 2,45 %	2 944 110 6,65 %
TOTAL	Excédents % /cotisations	11 822 458 6,56 %	9 395 570 5,72 %	13 124 524 6,65 %	25 907 007 12,11 %	15 462 487 6,84 %	20 361 964 8,39 %	36 367 756 10,57 %	16 317 608 4,57 %

Source : rapports financiers 1998 à 2005

Les excédents cumulés se sont élevés à la somme de 148,75 M€ sur la période 1998-2005, soit l'équivalent de 61,13 % du montant annuel moyen des cotisations perçues.

De 1998 à 2003, les excédents des trois comptes de fonctionnement progressent plus vite que le montant des cotisations. La situation observée en 2004 est atypique car du fait du passage du taux de la cotisation de 1 à 1,6 %, les cotisations de l'exercice 2004 ont enregistré une progression de 41,89 %.

En 2005, les résultats font apparaître une réduction marquée de ces excédents, tant en valeur absolue qu'en pourcentage par rapport aux cotisations. Il n'en demeure pas moins que ce ratio (4,57 %) demeure supérieur à la progression des cotisations (3,77 %).

L'infléchissement amorcé en 2005 devra être accentué et confirmé. Si une partie des excédents résulte d'une sous-consommation par les établissements de leurs crédits destinés à l'exécution de leurs plans de formation, l'ANFH s'est satisfaite de cette situation et n'a pas mis en œuvre les moyens techniques qui lui auraient permis de pratiquer une gestion plus réactive et de jouer pleinement son rôle de conseil auprès des établissements.

La situation observée et son caractère récurrent seraient de nature à conduire l'administration, dans un souci de bonne gestion, à différer la mise en œuvre de la contribution supplémentaire destinée aux études promotionnelles jusqu'à ce que les excédents accumulés par l'ANFH soient résorbés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si l'ANFH a pu contribuer à améliorer la prise en compte de la formation professionnelle continue dans le monde hospitalier, sa gestion doit être fortement dynamisée pour que son action soit à la hauteur des enjeux qui justifient sa création.

Le cadre réglementaire applicable à l'association doit être parachevé.

L'ANFH doit réduire ses coûts et ses rigidités de fonctionnement, notamment en allégeant ses structures.

Elle doit renforcer ses capacités d'impulsion et d'évaluation, mettre en œuvre un mode de management plus réactif et des outils de pilotage performants.

Une politique volontariste de réduction des excédents doit être menée, notamment en renforçant le dispositif de mutualisation.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « La gestion de l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) appelle de ma part les observations suivantes.

I- Un cadre juridique incomplet

B - Une amorce de régularisation

Les remarques formulées par la Cour dans ce paragraphe, au sujet du décret définissant les conditions de l'agrément d'un organisme paritaire collecteur pour la gestion et la mutualisation des cotisations que doivent acquitter les établissements publics de santé et médico-sociaux au titre de la formation professionnelle continue, ont été prises en compte.

En effet, l'article 10 du décret prévoit le reversement des excédents inemployés au Fonds pour l'Emploi Hospitalier (FEH), de façon à ce que leur destination à des fins de formation soit conservée.

En ce qui concerne les marchés, la direction de la comptabilité publique avait émis un avis favorable sur le projet de décret fixant « les conditions d'agrément et de fonctionnement des organismes paritaires collecteurs des contributions des employeurs versées au titre de la formation professionnelle continue de la FPH ». Après avoir été examiné par la section sociale du Conseil d'Etat le 19 octobre 2006, il est paru au journal officiel du 27 décembre 2006.

Il appartiendra dès lors au ministre de la santé d' agréer l'accord qu'auront conclu aux fins de créer l'OPCA, les organisations syndicales représentatives de la fonction publique hospitalière et la Fédération Hospitalière de France (FHF), conformément aux dispositions de l'article 3 du projet de décret.

II - Un fonctionnement lourd et peu réactif

A- Une organisation complexe

S'agissant des frais de gestion de l'OPCA, le décret sus-mentionné précise que les sommes consacrées aux frais de gestion de l'organisme paritaire collecteur agréé, ainsi que la rémunération des actions et services effectués en vue d'assurer la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue par les organisations signataires de l'accord ne peuvent excéder un pourcentage du montant des sommes collectées, déterminé au titre de chaque agrément obtenu par arrêté du ministre chargé de la santé. Cet arrêté précise que ces frais ne peuvent excéder 5,9 % des sommes collectées.

III - Une dynamique insuffisante au service de la formation**A - La mutualisation insuffisante des crédits de formation**

La création de l'organisme paritaire et son agrément permettront la mise en place du fonds mutualisé de financement des études relatives à la promotion professionnelle, prévu à l'article 16-II de l'ordonnance du 2 mai 2005 simplifiant le régime juridique des établissements de santé. Le taux de la contribution des établissements au financement de ce fonds sera précisé par décret simple. L'ensemble de ces dispositifs contribueront à garantir une meilleure mutualisation des sommes collectées afin d'offrir un plus grand nombre de possibilités de formation aux personnels hospitaliers, notamment ceux qui exercent dans les petits établissements.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION
NATIONALE POUR LA FORMATION PERMANENTE DU
PERSONNEL HOSPITALIER (ANFH)**

Je souhaite apporter les précisions suivantes à l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « la gestion de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) » :

II. Un fonctionnement impliquant les acteurs majeurs de la formation pour un consensus constructif

L'ANFH est une seule et même association organisée selon le principe de la déconcentration. Dans ce cadre, les nouveaux statuts, votés le 8 juin 2006, clarifient les attributions et responsabilités respectives des niveaux national et régional.

Alors que le paritarisme, la solidarité et la proximité constituent les valeurs fondatrices de l'ANFH au même titre que tous les OPCA, le taux de frais de fonctionnement de l'ANFH (5,84 % en 2005) reste très inférieur à ceux autorisés aux OPCA (en moyenne 9,4 %)

A. Une organisation complexe**1). A chaque structure, son rôle en fonction de ses compétences, pour servir les objectifs de la formation**

Le Conseil Régional de Gestion (CRG) et le Conseil Pédagogique Régional (CPR) remplissent des missions complémentaires qui requièrent des compétences différentes. En conséquence, l'origine professionnelle des membres du CPR est souvent différente de celle des membres du CRG. Remplacer le CPR par une simple commission du CRG risque de le dévitaliser.

Les groupes de travail et commissions spécialisées sont indispensables pour préparer des journées thématiques, offrir des formations nouvelles, développer des thèmes inscrits dans les plans d'action et de formation régionaux qui répondent aux besoins du terrain.

2). Un paritarisme règlementaire et utile, au coût inférieur au taux autorisé aux OPCA

Le fonctionnement des instances paritaires contribue au développement de la formation professionnelle et à l'amélioration du dialogue social voulu par les pouvoirs publics.

Les modes de fonctionnement en place permettent de maîtriser et maintenir les frais de gestion à un taux très inférieur à ceux autorisés aux OPCA. A ce propos, il convient de noter que :

- *Le coût financier du paritarisme représente 0,25 % de la collecte 2005, alors que le taux autorisé pour les OPCA est fixé à 1,50 % au total.*
- *L'estimation du temps consacré aux réunions est maximale et donc théorique (nombre d'administrateurs total x nombre de jours). En réalité, les remboursements effectifs, comme les jours d'absence, sont inférieurs à cette évaluation théorique.*

3). Une proximité reconnue, appréciée et allant dans le sens de la décentralisation administrative

L'ANFH, pour être agréée, est en mesure de justifier de son aptitude à exercer ses missions de proximité grâce à son organisation et fonctionnement régionalisés.

Pour les régions isolées et îliennes, l'ANFH rencontre les mêmes obstacles que l'État pour les réunir dans une même collectivité. Le découpage permet aux Délégations régionales :

- *de remplir efficacement les missions et services de proximité qui leur sont dévolus,*
- *de développer des partenariats cohérents et concrets avec les acteurs régionaux de la formation : ARH, Conseils régionaux...*
- *Le plan d'action stratégique en cours favorise et encourage, au travers de la démarche projet de la GPEC :*
- *les coopérations interrégionales sur des missions et dossiers ciblés*
- *le développement de projets et de réseaux de formation entre régions voisines*

B. Un pilotage en construction

1). Un renforcement de la cohérence de l'action de l'ANFH

Les nouveaux statuts clarifient et rééquilibrent les attributions et responsabilités respectives des niveaux national et régional.

Dans ce cadre, la mise en œuvre du plan d'action stratégique actuel et l'élaboration du prochain projet stratégique :

- *mettent en exergue les enjeux et les orientations majeures que le niveau national impulse, coordonne partout en France pour assurer l'égalité de tous devant la formation*
- *définissent le cadre harmonisé dans lequel les régions répondent aux besoins de proximité.*

2). Une démarche stratégique bien engagée

Grâce au « plan d'action stratégique opérationnel 2005-2007 », dont le bilan à mi-parcours est probant, le 2ème projet stratégique de l'ANFH va atteindre un haut niveau de réalisation, y compris sur les objectifs les plus ambitieux et difficiles.

Le 3ème projet stratégique, en cours de préparation, a l'ambition de relever le défi des profondes mutations du monde hospitalier, sanitaire et social, en termes de formation et compétences.

3). Une nouvelle démarche managériale

Les outils de management se mettent en place : au-delà des efforts signalés dans le rapport, il convient d'ajouter la concrétisation de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, du Schéma Directeur des Systèmes d'Information, de la politique de communication, de l'organigramme.

Toutes ces initiatives sont dorénavant entrées dans la phase opérationnelle, y compris pour les plus récentes.

III. Une dynamique au service de la formation : agir et convaincre pour avancer tous ENSEMBLE

L'ANFH s'attache à améliorer la qualité de ses prestations dans un cadre de solidarité, via la mutualisation.

A. Une mutualisation pertinente des crédits de formation

1). La mutualisation des ressources de la formation continue dans l'intérêt de TOUS

Ce paragraphe fait un constat sans commentaire critique ; la mutualisation ne peut donc être qualifiée d'insuffisante.

Le taux cumulé de la mutualisation en 2004, évalué à 9,37 %, est très proche de la préconisation de 10 % de la collecte.

Il convient de rappeler que l'adhésion à l'ANFH est volontaire, ce qui nécessite de trouver l'équilibre nécessaire : un établissement contribuera à la mutualisation financière et restera cotisant à l'ANFH s'il y trouve une valeur ajoutée suffisante.

En l'absence de toute obligation réglementaire, s'il est soumis à trop de contraintes et si le « retour sur investissement » est insuffisant, il se retirera du dispositif. Si les grands établissements agissaient ainsi, la mutualisation financière risquerait de se réduire très significativement et l'ANFH de perdre une grande partie de ses possibilités d'action au bénéfice des établissements et des agents. Ce serait au détriment de l'égalité d'accès des agents à la formation et de la participation à l'accompagnement par la formation des grandes actions de santé publique.

Toutefois, l'ANFH ne se dispense pas de rechercher les moyens d'aller au-delà des seuils préconisés, tout en s'assurant de conserver, parmi les adhérents, les plus gros financeurs de la mutualisation.

2). Les versements facultatifs sans mutualisation voués à l'extinction dès 2007

A partir de 2007, toute cotisation « au-delà du 2,1 % » se verra appliquer les règles de répartition et de mutualisation définies pour la cotisation à 2,1 %. L'ANFH met ainsi un terme aux facilités qui étaient auparavant accordées aux établissements adhérents.

Dans le cadre du passage de la cotisation à 2,1 %, l'ANFH s'assurera que les petites structures ne soient pas désavantagées par les nouvelles modalités de mutualisation. Les simulations réalisées semblent démontrer le contraire. S'il y avait des difficultés, le Conseil d'administration s'est engagé à résoudre les problèmes en suspens.

De manière générale, la politique de mutualisation s'oriente vers l'affectation prioritaire des ressources aux besoins les plus urgents, quels que soient le type et la taille des établissements.

3). Une mutualisation des fonds du CFP efficace

Le CFP, étant un fonds mutualisé au 1er centime d'euro, la problématique, développée dans ce paragraphe, concerne la mutualisation nationale d'un fonds déjà entièrement mutualisé au niveau régional. Elle ne peut donc porter que sur la partie des crédits non utilisés par les régions.

Il devra donc renforcer ses missions d'appui, de support et d'accompagnement des Délégations régionales.

GESFORM fait l'objet d'un suivi, d'une maintenance et d'une évolution permanents (clubs utilisateurs...). Un produit « client léger » va faire l'objet d'une diffusion au profit des établissements moyens et petits.

L'évolution et l'adaptation de MULTI+ sont en cours.

Dorénavant, les initiatives régionales ne bénéficient du soutien et de l'expertise du niveau national que dans la mesure où elles s'inscrivent dans les orientations nationales et se développent dans une perspective interrégionale.

En conclusion, au-delà du plan d'action stratégique 2005-2007 en bonne voie de concrétisation, l'ANFH prépare d'ores et déjà son 3ème projet stratégique. La 1ère phase de diagnostic et d'identification des enjeux montre que l'ANFH ambitionne de se poser toutes les questions, y compris les plus difficiles et dérangementes, afin de privilégier les orientations qui permettront, par l'efficacité de la formation et le développement des compétences, d'accompagner, de faciliter la mutation des établissements.

B. Des services rendus d'une qualité perfectible : toujours possible et toujours recherché

1). Une politique ambitieuse, réfléchie et répondant aux besoins

Afin de permettre à la Commission d'études et développement de la formation permanente (CEDFP) de jouer son rôle de réflexion et de veille en matière de formation, l'ANFH a l'ambition de faire évoluer le service Développement de la Formation et des Compétences vers un véritable centre de « R & D » c'est-à-dire recherche, expertise et développement sur le cœur de métier de l'ANFH, constitué par la formation et le développement des compétences.

2). Une gestion du CFP toujours améliorable par définition

C. Des disponibilités financières en diminution qui respecteront les limites réglementaires fixées par le décret OPCA

L'observation « d'une tendance marquée à l'accroissement des excédents » est contredite dans le texte par « ...une tendance à la réduction des excédents... », « L'infléchissement amorcé en 2005 devra être accentué et confirmé... ». Le pourcentage total des excédents en 2005 constitue le taux le plus faible depuis 1998 (cf tableau du rapport « Évolution des excédents annuels de l'ANFH de 1998 à 2005 (en euros) »).

A l'occasion du passage de la cotisation à 2,1 % au 1er janvier 2007, l'ANFH met en œuvre un dispositif d'optimisation de la gestion et des disponibilités qui a, entre autres objectifs, celui de consommer ou d'affecter l'intégralité des fonds afin de se conformer aux dispositions du décret OPCA.

La recommandation de « différer la mise en œuvre de la contribution supplémentaire destinée aux études promotionnelles jusqu'à ce que les excédents accumulés par l'ANFH soient résorbés » va à l'encontre des besoins des établissements et de l'intérêt des agents. De plus, elle est erronée car l'essentiel des excédents accumulés est propriété des établissements. Ces disponibilités proviennent « des versements facultatifs » évoqués page 12 du rapport, et ne sont donc ni utilisables, ni mutualisables par l'ANFH au profit des études promotionnelles.

CONCLUSION

La gestion de l'ANFH est fortement dynamisée et évolue vers un véritable management par projet reposant sur des outils de pilotage performants. Cette politique est développée dans le cadre de frais de fonctionnement maîtrisés.

L'évolution des cotisations de la formation continue à 2,1 % de la masse salariale et le dispositif d'optimisation de la gestion des fonds relèvent d'une politique volontariste d'affectation des ressources aux besoins essentiels et prioritaires, dans un esprit de mutualisation, ainsi que de totale et bonne consommation des fonds afin de réduire à néant les disponibilités.

Les projets stratégiques, en cours ou à l'étude, impulsent une politique ambitieuse pour développer la formation et les compétences dans un monde hospitalier confronté à des mutations et à un choc démographique sans précédent.
