

N° 73
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi
de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME V

FORMATION PROFESSIONNELLE

Par M. Jean MADELAIN,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Bernard Lemarié, Victor Robini, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beauder, MM. Henri Belcour, Paul Bénard, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Louis Boyer, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Anaré Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Paul Kauss, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Marc Plantegenest, Raymond Poirier, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 38), 2366 (tome XIV) et in-8° 683.

Sénat : 68 et 69 (annexe n° 1) (1984-1985).

Loi de finances. — Formation professionnelle - Jeunes.

SOMMAIRE

	Pages
LES TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	5
I. — LES MOYENS CONSACRÉS A LA FORMATION PROFESSIONNELLE ..	7
A. — L'analyse des crédits prévus pour 1985	7
1) <i>Les caractéristiques du projet de budget</i>	7
a - une diminution apparente	7
b - les crédits en faveur des jeunes	8
c - les actions de formation des adultes	8
2) <i>L'enveloppe de la formation professionnelle</i>	9
B. — La contribution des entreprises à la formation professionnelle continue : un effort qu'il convient de saluer	11
1) <i>Les résultats généraux</i>	11
2) <i>La nature des dépenses consenties par les employeurs</i>	12
3) <i>Les caractéristiques de stagiaires</i>	13
4) <i>Les types de stages</i>	14
5) <i>La participation selon la taille de l'entreprise</i>	14
6) <i>La participation selon la qualification des stagiaires</i>	15
7) <i>La participation selon les branches d'activité</i>	16
II. — LA FORMATION DES JEUNES : UNE PRIORITÉ NATIONALE TRADUITE DANS UN « MAQUIS » DE FORMULES DIVERSES	17
A. — La diversité des formules existantes offertes aux jeunes	17
1) <i>L'apprentissage : une formule sous-utilisée</i>	17
a - les orientations actuelles	18
b - le financement de l'apprentissage	19
c - la position de votre commission	20
2) <i>Les contrats emploi-formation : une formule menacée de disparition</i> ..	20
a - le rappel du dispositif	20
b - les résultats de la campagne 1983-1984	21
c - l'expérimentation des contrats emploi-formation-production	22
d - la position de votre commission	23
3) <i>Les stages d'insertion professionnelle : des objectifs révisés en baisse</i> ..	23
a - le programme 16-18 ans	23
b - les stages de préparation à la vie professionnelle pour les 18-21 ans ..	28
c - les perspectives d'évolution des deux programmes en 1985	30
d - la position de votre commission	30
4) <i>Le rappel des autres formules d'insertion existantes</i>	30
a - les stages jeunes volontaires	31
b - les emplois d'initiative locale	31
c - les « stages jeunes »	31

B. — Les formules nouvelles	31
1) <i>Les nouvelles modalités de la formation en alternance</i>	31
a - une création contractuelle reprise par la loi	31
b - l'économie du nouveau système	32
c - les objectifs et les moyens prévus pour 1985	32
d - les observations de votre commission	33
2) <i>Les travaux d'utilité collective (T.U.C.)</i>	33
a - la philosophie de la formule	33
b - les modalités des T.U.C.	33
c - le statut des bénéficiaires	34
d - les objectifs prévus	34
3) <i>Les autres formules nouvelles</i>	35
a - le fonds « initiatives jeunes »	35
b - les entreprises intermédiaires	35
c - le jumelage école-entreprise	35
C. — L'appréciation portée par votre commission sur le « maquis » des formules de formation et d'insertion proposées aux jeunes	35
III. — LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DU SYSTÈME DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE	37
A. — La réorientation de la formation des adultes	37
1) <i>L'application de la loi du 24 février 1984</i>	37
a - le rappel des principales dispositions	37
b - la mise en œuvre de la loi	38
2) <i>L'évolution de l'AFPA</i>	38
a - les adaptations réalisées	38
b - le bilan des actions menées en 1983 et en 1984	39
c - la régionalisation de l'AFPA	39
d - l'évolution des crédits depuis 1983	40
3) <i>L'adaptation des formations dispensées aux travailleurs immigrés</i>	40
B. — La mise en œuvre de la décentralisation	41
1) <i>Le bilan des mesures de décentralisation</i>	41
a - les moyens financiers	41
b - les moyens humains	42
c - la réforme des instances de concertation	43
d - la création d'une instance de coordination	43
e - les contrats de plan	44
f - les engagements de développement de la formation	44
2) <i>Le bilan des mesures de déconcentration</i>	44
a - la formation des jeunes	45
b - le contrôle des conventions passées par les régions	45
3) <i>Une marge de manœuvre qui reste étroite pour les régions</i>	45
a - les dépenses « obligatoires »	45
b - un exemple significatif : les orientations de la formation professionnelle dans la région de Bretagne	46
CONCLUSION	47

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Après avoir exposé les grandes lignes de son rapport écrit, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a pris acte de l'ampleur des moyens qui seront consacrés à la formation professionnelle en 1985 ; il a cependant estimé que les actions menées ne sauraient à elles seules remédier à la détérioration de plus en plus grave de l'emploi salarié.

Il a ainsi proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant au sort des crédits de la formation professionnelle pour 1985.

M. Bernard Lemarié, vice-président, a observé que le dispositif complexe mis en place en faveur des jeunes appellerait des simplifications.

M. André Rabineau a dénoncé la lourdeur des procédures administratives qui s'opposent à un développement souhaitable de l'apprentissage et a souligné que certaines régions rencontraient des difficultés pour dispenser une formation aux formateurs, notamment dans les technologies nouvelles.

M. Louis Souvet a estimé que les dépenses de formation iront croissant du fait des changements d'orientation qui affecteront nécessairement dans l'avenir l'activité professionnelle des salariés.

Il s'est par ailleurs inquiété des conséquences de la progression des dépenses de formation sur le taux de la taxe levée par les régions sur la carte grise automobile.

M. Pierre Louvot a également estimé souhaitable de simplifier le dispositif de formation destiné aux jeunes et s'est déclaré partisan de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption des crédits.

Répondant à ces interventions, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a notamment précisé que l'apprentissage devrait être rendu plus attrayant et que l'A.F.P.A. avait vocation pour dispenser les formations nouvelles ; il est convenu que la progression des dépenses de formation se traduirait sans doute par une augmentation du taux de la taxe sur les cartes grises et a relevé l'inadéquation de la ressource par rapport aux dépenses. Il a enfin rappelé que le souci de simplifier le système complexe des formations offertes aux jeunes devait se concilier avec la nécessité de toucher le plus grand nombre de jeunes qui se trouvaient dans des situations très diverses.

Appelée à se prononcer sur les crédits de la formation professionnelle pour 1985, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

En dépit du regroupement des moyens du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans la structure gouvernementale, votre commission continuera comme par le passé, à formuler un avis spécifique sur les crédits de la formation professionnelle.

A s'en tenir aux seuls chiffres de l'enveloppe, les montants prévus pour 1985 traduisent une diminution de 8,7 % par rapport à ceux de 1984, réduction paradoxale alors que le Gouvernement appelle de ses vœux un redoublement des efforts en faveur de la formation qui apparaît par ailleurs dans cette perspective, davantage utilisé comme un élément de la politique de l'emploi que comme un moyen de promotion sociale.

Cette évolution des crédits doit cependant être nuancée compte tenu de la défiscalisation d'une partie de deux contributions qui pesaient sur les entreprises et de l'inscription d'une provision au budget du travail et de l'emploi de crédits destinés au financement des actions de formation des demandeurs d'emploi qui relevaient l'an dernier des services généraux du Premier Ministre.

Votre commission s'attachera ensuite à débroussailler le maquis des diverses formules de formation offertes aux jeunes qui appellent sans doute une simplification.

Il restera enfin à examiner les réformes intervenues en matière de formation continue, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de la décentralisation ainsi que de celle de la loi de 1984 qui a profondément réformé le système initial de 1971.

Il conviendra enfin d'apprécier les efforts réalisés en matière de formation professionnelle en les situant dans la conjoncture de crise économique que connaît notre pays qui se traduit principalement par une détérioration de plus en plus grave de l'emploi salarié.

I. — LES MOYENS CONSACRES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Ces moyens importants résultent autant des crédits publics que de l'effort des entreprises qui consacrent à la formation une contribution largement supérieure à l'obligation minimale légale.

A. — L'analyse des crédits prévus pour 1985 : une diminution apparente

Ces crédits se caractérisent par une diminution de 8,7 % par rapport à 1984 ; leur évolution apparaît dans les diverses actions retracées dans l'enveloppe de la formation professionnelle.

1. — *Les caractéristiques du projet de budget pour 1985*

a) *Une diminution apparente*

Le projet d'enveloppe de la formation professionnelle pour 1985 se chiffre à 12,617 milliards de francs, soit une diminution de 8,7 % par rapport au budget voté en 1984.

Cette diminution s'explique par les mesures de défiscalisation du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et du 0,2 % de la participation de 1,1 % au financement de la formation professionnelle continue, pour un montant de plus de 1,6 milliard de francs. Cette perte de recette de l'Etat a été gagée sur la ligne des contrats emploi-formation figurant dans le budget travail-emploi.

Par ailleurs, la baisse des effectifs du programme jeunes de 16 à 18 ans, dont l'incidence est évaluée à plus de 180 millions de francs, résulte de l'effort supplémentaire — hors enveloppe de la formation professionnelle — réalisé par le ministère de l'Education nationale afin d'accueillir davantage de jeunes et leur donner une formation initiale adaptée aux exigences de la vie professionnelle.

En outre, la création d'emplois budgétaires gagée sur des crédits précédemment inscrits sur la ligne « contrôle et interventions » se traduit par une « sortie » de l'enveloppe de près de 50 millions de francs correspondant à l'expression budgétaire normale d'emplois pour permettre la titularisation dans les corps de fonctionnaires des agents contractuels des délégations régionales à la formation professionnelle.

b) Les crédits en faveur des jeunes

Au sein de cette enveloppe, les crédits en faveur des jeunes (programmes d'insertion professionnelle et sociale des 16 à 18 ans et des 18 à 25 ans, contrats emploi-formation) diminuent de 32 %.

Outre l'effort accru du ministère de l'Education nationale, cette baisse est compensée par le relais pris par les entreprises qui auront engagé des actions de formation prévues par la loi du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue, et bénéficié des mesures de défiscalisation précédemment indiquées.

c) Les actions de formation des adultes

Les dotations relatives aux programmes nationaux de formation des adultes augmentent de 6 % par rapport à 1984. Ces dotations permettront la mise en œuvre d'engagements de développement de la formation, prévus par l'article L 950-2-4 du Livre IX du Code du travail, et la mise en place des programmes prioritaires d'exécution du IX^e Plan.

Enfin, il convient de mentionner une provision de 1,4 milliard de francs de mesures nouvelles pour financer les mesures d'aide à l'emploi et à la formation professionnelle, en particulier les stages d'initiation à la vie professionnelle. Il n'est pas possible de donner dès maintenant une répartition détaillée de cette provision, inscrite au budget Travail-emploi et non comprise dans l'enveloppe, dans la loi de finances initiale. Toutefois, il est certain qu'une partie importante de cette provision sera rattachée en cours d'année, à des chapitres budgétaires figurant dans l'enveloppe ; ce sera en particulier le cas pour les crédits destinés au financement des stages d'orientation approfondie et d'insertion professionnelle.

2. — L'enveloppe de la formation professionnelle

Le budget de la formation professionnelle pour 1985 se présente de la manière suivante :

TABLEAU DE L'ENVELOPPE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

(en millions F)

Nature des actions	Budget voté 1984	Propositions pour 1985
I. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE		
A. Fonctionnement des centres		
Artisanat		
Actions spécifiques	15,15	15,15
Education nationale		
C.N.D.P.	49,97	51,72
C.N.E.C.	105,98	111,81
A.D.E.P.	9,16	9,11
Actions spécifiques (enseignement scolaire)	18,16	22,80
C.N.A.M.	144,35	151,54
Actions spécifiques (enseignement supérieur)	28,33	29,24
TOTAL (Education nationale)	355,95	376,22
Industrie		
F.N.E.G.E.	7,82	7,82
Justice		
Formation professionnelle des avocats	11,60	11,60
Travail-Emploi		
F.P.A.	75,60	83,55
Actions de formation du F.N.F.	347,21	347,21
Contrats emploi-formation	2 399,91	775,00 (1)
TOTAL (Travail-Emploi)	2 822,72	1 205,76
Services généraux du Premier ministre		
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	2 164,37	2 246,31
Association pour la formation professionnelle des adultes	2 495,05	2 630,97
B. Rémunération des stagiaires		
Rémunération	3 717,73	3 887,68
Services payeurs	15,54	15,87
C. Contrôle et interventions		
Total	75,56	33,09
TOTAL I (Formation professionnelle continue)	11 681,49	10 430,47

(1) Le gage à la défiscalisation de 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et de 0,2 % de la participation de 1,1 % au financement de la formation professionnelle continue est pris sur cette ligne.

TABIEAU DE L'ENVELOPPE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

(en millions F)

Nature des actions	Budget vote 1984	Propositions pour 1983
II APPRENTISSAGE		
Centres nationaux de formation d'apprentis		
Education	1,92	1,92
Agriculture	1,98	1,98
Inspection de l'apprentissage		
Education	41,05	42,64
Agriculture	1,59	1,59
TOTAL II (Apprentissage)	46,48	48,13
TOTAL (Fonctionnement) I + II	11 727,97	10 478,60
III EQUIPEMENT		
Autorisations de programme		
F.P.A.	(254,39)	(228,96)
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	(45,77)	(41,20)
TOTAL (Autorisations de programme)	(300,16)	(270,16)
Crédits de paiement		
F.P.A.	278,00	219,04
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	50,00	45,42
TOTAL III (Crédits de paiement)	328,00	264,76
IV. DOTATION DE DÉCENTRALISATION RELATIVE A LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET A L'APPRENTISSAGE		
	1 763,79	1 823,92
TOTAL GENERAL (I + II + III + IV)	13 819,76	12 617,28

L'appréciation portée sur l'évolution des crédits publics destinés à la formation professionnelle doit donc être nuancée et on peut par exemple se demander si la réduction des crédits observés ne se traduit pas par un transfert des charges et responsabilités en matière de formation, en direction des collectivités locales (du fait de la décentralisation), du ministère de l'Education nationale (avec la réduction des crédits affectés au financement du programme « jeunes de 16 à 18 ans ») et des entreprises (avec la diminution des crédits affectés aux contrats emploi-formation et la défiscalisation d'une partie des deux prélèvements antérieurement opérés sur les employeurs).

Cette évolution justifie un examen attentif de votre commission, d'autant que l'effort spontané des entreprises en matière de formation continue se développe et se situe désormais bien au-dessus de leur obligation légale.

**B. — La contribution des entreprises à la formation professionnelle
continue :
un effort qu'il convient de saluer**

1. — Les résultats généraux

Les résultats provisoires du traitement statistique des déclarations des employeurs font apparaître un taux de participation de 2,03 % en 1983. La sensible augmentation par rapport à 1982 (1,97 %) est due à un accroissement encore très net du taux de participation des entreprises ayant au moins 50 salariés et à une forte élévation de celui des entreprises de plus petite taille.

Les résultats provisoires pour 1983 portent sur environ 93 % des entreprises et 90 % des salariés. Les chiffres définitifs pour les masses financières, le nombre des stagiaires et des heures/stagiaires devraient être supérieurs d'environ 10 % à ces résultats provisoires. Si cette hypothèse est vérifiée, les entreprises dépenseraient finalement 18 milliards pour la formation de 2,3 millions de leurs salariés (dont 295 000 dans des stages organisés par les fonds d'assurance formation) et la formation des jeunes demandeurs d'emploi. Si l'on met à part le versement de 0,2 % de la masse salariale pour la formation des jeunes demandeurs d'emploi, les dépenses de formation des salariés représentent en 1983 1,84 % de la masse salariale.

DONNEES GENERALES

	1972	1980	1981	1982	1983 Résultats provisoires sur 93 % des entreprises
Nombre d'entreprises	113 000	126 000	125 000	121 060	113 000
Montant des salaires versés (milliards F)	207	625	706	793	793
Participation minimum (millions F)	1 700	6 847	7 734	8 721	8 727
%	(0,5)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)
Depenses effectivement consenties (millions F) (1)	3 800	11 363	13 215	15 582	16 090
Taux de participation %	(1,35)	(1,83)	(1,88)	(1,97)	(2,01)
Versement au Trésor (millions F) (2)					
— pour insuffisance de participation	170	225	241	227	179
— pour défaut de consultation du comité d'entreprise	7,5	11	8	7	4
Nombre de salariés	9 760 000	10 161 000	10 029 000	9 972 000	9 011 000
Nombre de stagiaires					
— dans les stages directement financés par les entreprises	1 050 000	1 836 000	1 841 000	1 881 000	1 808 000
— dans les stages organisés par les F.A.F.	—	225 000	250 000	254 000	295 000
Pourcentage de salariés ayant effectué un stage	10,7	20,3	20,8	21,4	23,3
Nombre d'heures de stage (millions) (3)					
— stages directement financés par les entreprises	77,6	99,7	99,3	102,0	83,5
— stages organisés par les F.A.F.	—	14,9	17,4	17,4	17,7

(1) Y compris la participation au financement des actions de formation des jeunes demandeurs d'emploi à partir de 1977, net des subventions effectivement perçues.

(2) Le montant indiqué pour les versements au Trésor résulte des déclarations faites par les employeurs.

2. — La nature des dépenses consenties par les entreprises

Les rémunérations versées aux stagiaires ont représenté 39 % du total des dépenses contre 34 % pour les dépenses de fonctionnement des stages.

Les versements aux fonds d'assurance formation (F.A.F.) ont représenté 8 % des dépenses et ceux à des organismes agréés au titre du congé individuel de formation se sont élevés à 4 % des mêmes sommes.

Au total, 2 249 entreprises ont consacré 104 millions de francs à des conventions concernant le congé de formation et 23 500 salariés ont bénéficié d'un congé de formation directement financé par les entreprises.

A ces chiffres, doivent être ajoutés les congés de formation pris en charge par les organismes agréés :

- fonds d'assurance formation : 17 000 bénéficiaires
- autres organismes : 5 900 bénéficiaires
- congés des salariés bénéficiant d'une simple autorisation d'absence : 2 100 bénéficiaires.

La possibilité de financer la formation des demandeurs d'emploi a été utilisée par 2 400 entreprises.

Par ailleurs, 18 500 entreprises ont versé 179 millions de F au trésor public pour insuffisance de participation.

3. — *Les caractéristiques des stagiaires*

Le fléchissement du nombre des stagiaires n'est qu'apparent. Les résultats définitifs devraient fournir des chiffres supérieurs à ceux de 1982.

La répartition des stagiaires par catégorie professionnelle permet de distinguer à partir de 1983 les employés des ouvriers qualifiés. Elle semble indiquer que ces deux groupes de salariés forment une part nettement accrue des stagiaires et que, aux extrêmes, les catégories les moins qualifiées subissent une nouvelle baisse et les plus qualifiées connaissent une hausse.

— La part des stagiaires féminins progresse assez nettement en 1983 après avoir enregistré un tassement en 1982.

La part des stagiaires féminins dans les stages financés directement par les entreprises évolue ainsi qu'il suit :

	1972	1980	1981	1982	1983 (1) résultats provisoires
Nombre de stagiaires féminins	207 000	466 000	477 000	482 000	483 000
%	19,7	25,4	25,8	25,6	27,2

1) Hors congés individuels de formation.

— L'évolution du nombre des stagiaires

En 1983, 1 808 000 stagiaires ont suivi plus de 83 millions d'heures de stage, soit une durée moyenne de 46 heures par stagiaire, inférieure à celle de l'année 1982 (54 heures).

Cet écart devrait toutefois se réduire lorsque seront connus les résultats définitifs pour 1983.

Les salariés en congé individuel de formation sont environ 32 000 en 1983 (hors stagiaires pris en charge par les fonds d'assurance formation).

6 000 de ces salariés ont été pris en charge (partiellement ou totalement) par des organismes agréés au titre du congé individuel de formation (autres que les fonds d'assurance formation).

4. — Les types de stages

D'une manière générale un effectif important de stagiaires suit au cours de l'année plusieurs stages de formation.

STAGES FINANCÉS DIRECTEMENT PAR LES ENTREPRISES JUSQU'EN 1982

	1980		1981		1982		1983 résultats provisoires	
		%		%		%		%
Prévention	63 000	3	59 000	3	51 000	2	46 000	2
Adaptation	240 000	11	224 000	10	250 000	11	216 000	10
Promotion professionnelle	177 000	8	173 000	8	168 000	8	161 000	8
Entretien et perfectionnement des connaissances	1 640 000	78	1 709 000	79	1 742 000	79	1 679 000	80
Total	2 119 000	100	2 165 000	100	2 211 000	100	2 102 000	100

5. — La participation selon la taille de l'entreprise

Le taux de participation croît avec la taille de l'entreprise : de 1,14 % pour les petites entreprises à 3,21 % pour celles de plus de 2 000 salariés. Les entreprises de 10 à moins de 50 salariés, soit 80 %

des entreprises assujetties, rassemblent 23 % des salariés mais ne représentent que 12 % des dépenses et 8 % des stagiaires (hors stages F.A.F.).

En revanche, les entreprises de 2 000 salariés et plus, qui regroupent 28 % des salariés, représentent la moitié des dépenses et des effectifs de stagiaires.

Le poids considérable des entreprises de grande taille dans les dépenses de formation continue et l'évolution de leur participation, en croissance régulière au fil des ans, détermine pour une large part l'évolution d'ensemble du taux de participation.

Toutefois il faut noter en 1983 un phénomène nouveau constitué par le très fort accroissement du taux de participation des entreprises de moins de 50 salariés et plus particulièrement de celui des entreprises de 10 à 19 salariés.

EVOLUTION DU TAUX DE PARTICIPATION

	1972	1980	1981	1982	1983 résultats provisoires
10 à 19 salariés	0,47	0,96	0,98	1,00	1,14
20 à 49 salariés	0,62	1,09	1,09	1,10	1,18
50 à 499 salariés	0,92	1,32	1,32	1,35	1,47
500 à 1 999 salariés		1,72	1,74	1,81	1,92
2 000 salariés et plus	1,91	2,78	2,91	3,06	3,21
Ensemble des entreprises	1,35	1,83	1,88	1,97	2,03

6. — *La participation des entreprises selon la qualification des stagiaires*

le poids des catégories les moins qualifiées (manœuvres, O.S., ouvriers qualifiés, employés) reste à peu près stable selon la taille de l'entreprise (60 % des stagiaires en moyenne).

Toutefois cette stabilité est le résultat de mouvements internes opposés puisque le poids des ouvriers est croissant avec la taille de l'entreprise alors que celui des employés est décroissant.

Par ailleurs, un phénomène du même type se produit pour les stagiaires les plus qualifiés, la maîtrise et les techniciens voyant leur poids

s'élever avec la taille de l'entreprise, et les ingénieurs et cadres connaissant un recul parallèle.

7. — *La participation des entreprises selon les branches d'activité*

L'exploitation détaillée de la participation relative à l'année 1982 permet d'analyser les résultats selon les branches d'activité économique.

Ainsi, le taux moyen de participation réelle varie entre 1,11 % (bois et ameublement) et 5,89 % (électricité, gaz et eau) alors que dans neuf branches d'activité, le taux de participation dépasse 2 %.

De plus, 1982 est la première année où toutes les branches ont un taux moyen de participation supérieur au seuil légal de 1,1 %. Enfin il faut noter que le classement des branches en fonction de leur taux de participation est peu modifié par rapport à 1981, et que la grande majorité d'entre elles voient leur taux de participation croître en 1982 sauf quatre branches : la construction automobile, les caoutchouc et plastiques, les métaux non ferreux et la location, crédit-bail immobilier.

*
* * *

Ces indications témoignent donc de la progression significative de la contribution des employeurs à l'effort de formation professionnelle.

Votre commission regrette cependant que les entreprises petites et moyennes ne participent qu'insuffisamment à cet effort et que les salariés les moins qualifiés ne bénéficient pas dans une mesure satisfaisante des actions de formation alors qu'ils en ont le plus besoin.

Interrogé sur ce point, le ministre a indiqué à la commission qu'il partageait son inquiétude et il a estimé que l'action conjointe de l'Etat et des régions, en développant notamment l'information auprès des entreprises petites et moyennes, devrait permettre de renforcer l'action de ces dernières en matière de formation continue et donc de promotion sociale.

II. — LA FORMATION DES JEUNES : UNE PRIORITE NATIONALE TRADUITE DANS UN « MAQUIS » DE FORMULES DIVERSES

500 000 chômeurs ont moins de 21 ans. Prenant acte des insuffisances de la formation initiale dispensée par l'Education nationale qui se traduisent par l'arrivée, au terme de la scolarité obligatoire, de centaines de milliers de jeunes sur le marché du travail dépourvus de toute qualification et formation, les gouvernements successifs ont engagé depuis plusieurs années une série d'actions destinées à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Aux formules existantes traditionnelles, apprentissage et contrats emploi-formation, se sont ajoutées diverses modalités de formation alternée soit de nature contractuelle soit initiées et financées par l'Etat.

Cette floraison de formules correspond à l'objectif exprimé par le gouvernement lors du conseil des ministres du 26 septembre 1984 d'offrir d'ici à la fin de 1985, à tous les jeunes de moins de 21 ans, soit une formation soit un emploi, soit une activité.

A. — La diversité des formules existantes de formation offertes aux jeunes

Les formules d'insertion professionnelle destinées aux 500 000 chômeurs de moins de 21 ans se caractérisent par leur nombre et leur diversité.

Leur éventail s'est élargi avec les nouvelles mesures annoncées le 26 septembre 1984 qui complètent le dispositif existant.

1. — *L'apprentissage : une formule sous-utilisée*

Cette formule traditionnelle s'adresse aux jeunes de 16 à 20 ans qui, tout en travaillant pour une petite entreprise, suivent les cours d'un centre de formation d'apprentis (C.F.A.).

a) *Les orientations actuelles*

L'apprentissage qui concerne actuellement plus de 200 000 jeunes, est une des voies de formation technologique initiale en vue de l'obtention du certificat d'aptitude professionnelle (C.A.P.), diplôme que préparent, dans le cadre de la scolarité, les élèves de L.E.P. Cette formation est une formation alternée dispensée dans le cadre d'un contrat de travail de type particulier, le contrat d'apprentissage.

Bien qu'inégalement développé sur l'ensemble du territoire, l'apprentissage représente une réalité fortement présente dans certaines régions et dans certains secteurs de l'activité économique et a su démontrer son efficacité en permettant à de nombreux jeunes, qui ne trouvent pas actuellement leur place dans le système scolaire, d'acquérir une véritable qualification professionnelle offrant de réelles garanties d'embauche.

Cette formule doit continuer à jouer un rôle important dans les secteurs d'activité où elle correspond à une nécessité sociale. Les principales orientations visant à rénover en profondeur cette filière de formation ont été arrêtées par le conseil des ministres du 5 octobre 1982.

Ces mesures s'articulent autour de six axes principaux et tendent notamment :

- à élever la qualité pédagogique des enseignements théoriques dispensés par les centres de formation d'apprentis en portant progressivement la durée minimum de formation en C.F.A. de 360 heures à 480 heures par an et en offrant aux apprentis la possibilité d'acquérir certaines qualifications complémentaires ;

- à améliorer les conditions d'agrément des entreprises, qui accueillent des apprentis en s'assurant en particulier des compétences professionnelles et pédagogiques des maîtres d'apprentissage et en tenant compte des perspectives d'embauche dans la branche ou le métier considéré ;

- à renforcer la protection dont bénéficient les apprentis et assurer un strict respect des dispositions correspondantes du code du travail ;

- à améliorer la formation, renforcer les effectifs et préciser les fonctions des inspecteurs de l'apprentissage ;

- à renforcer, à l'occasion de la signature ou du renouvellement des conventions liant l'Etat aux organismes gestionnaires des centres de formation, les garanties des enseignants en ce qui concerne leur formation et leurs conditions de travail ;

— à mieux associer les personnels et les représentants des salariés des centres de formation d'apprentis à certains aspects de la gestion de leur centre.

b) *Le financement de l'apprentissage*

Les pouvoirs publics apportent leur concours aux dépenses de fonctionnement des centres de formation d'apprentis, lorsque les ressources recueillies par les organismes gestionnaires notamment au titre de la taxe d'apprentissage ou de taxes parafiscales sont insuffisantes. Ils participent également au financement des dépenses de construction et d'équipement des C.F.A.

Rappelons qu'avec l'intervention de la loi du 7 janvier 1983 qui a fixé une nouvelle répartition de compétences entre l'Etat et la région, dans ce domaine, le financement est désormais assuré par la région, l'Etat compensant en contrepartie l'intégralité des charges financières résultant de ce transfert.

— Les crédits de **fonctionnement** consacrés à l'apprentissage ont progressé régulièrement depuis 1979.

En 1983 ces crédits, à l'exception de 3,7 millions de francs destinés au financement des C.F.A. à recrutement national, ont été transférés aux régions. Un effort important de rattrapage ayant été consenti en faveur de l'apprentissage, les crédits mis à la disposition des régions au titre du fonctionnement de l'apprentissage se sont élevés à 885 millions de francs dont 433 millions de francs de dotation de décentralisation, le reste étant constitué par le transfert de la taxe sur les cartes grises.

En 1984, la progression s'est poursuivie avec 3,9 millions de francs destinés aux C.F.A. nationaux et une dotation de décentralisation de 491 millions de francs, les régions restant libres de déterminer le montant du produit de la taxe sur les cartes grises qui leur est dorénavant transféré.

Les régions ont toutefois toute latitude pour affecter, comme elles l'entendent ces moyens aux différents types de dépenses auxquelles elles doivent faire face au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

— Les crédits d'équipement

La contribution de l'Etat en matière d'équipement de C.F.A. a représenté jusqu'en 1982 une part importante du budget d'équipement du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (60 % de l'enveloppe d'équipement en 1982 après avoir représenté 54 % de cette enveloppe en 1980 et plus de 60 % jusqu'en 1979).

Depuis 1983, les responsabilités de l'Etat ont été également transférées aux régions pour l'essentiel dans le cadre de la dotation détaillée plus haut. Toutefois, pour respecter les engagements pris antérieurement à la décentralisation, l'Etat a consacré 10,1 millions de francs aux opérations d'équipement en 1983 et environ 6 millions de francs en 1984.

c) La position de votre commission

Votre commission considère que l'apprentissage, qui a fait ses preuves dans le passé, est une formule satisfaisante de formation alternée assurant aux jeunes dans la majorité des cas un maintien dans l'entreprise ou une insertion professionnelle rapide, notamment dans nos entreprises petites et moyennes.

Elle regrette que cette formule apparaisse quelque peu délaissée par pouvoirs publics au profit de modalités plus récentes d'insertion professionnelle qui bénéficient d'aides de l'Etat importantes.

Elle considère que les 120 000 stages d'apprentis autorisés en 1985 sont insuffisants alors que 400 000 maîtres d'apprentissage potentiels sont disponibles dans le pays.

2. — Les contrats emploi-formation : une formule menacée de disparition

a) le rappel du dispositif

Le développement et la diversification des contrats emploi-formation ont constitué l'une des pièces du programme gouvernemental d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes. Le dispositif décou-

lant des décrets du 19 mai 1983 comprend trois volets, les contrats emploi-formation et emploi-adaptation venant compléter le contrat emploi-formation pour aider un plus grand nombre de jeunes à trouver un emploi.

Le contrat emploi-adaptation s'adresse à des jeunes de 16 à 26 ans déjà formés. L'aide de l'Etat est calculée sur la base de 150 heures forfaitaires (taux horaire 46 F) et la garantie d'emploi est d'un an.

Le contrat emploi-orientation s'adresse à des jeunes sans formation ou sans projet professionnel de 18 à 26 ans. Il s'agit d'un contrat de travail à durée déterminée (quatre mois au moins). L'aide apportée à l'entreprise est calculée sur la base de 80 heures forfaitaires (taux horaire : 46 F).

Si le jeune est maintenu dans l'entreprise à l'issue des quatre mois, l'Etat peut aider au financement de la formation du salarié par le biais du contrat emploi-formation.

b) les résultats de la campagne 1983-1984

Le nombre de jeunes susceptibles de bénéficier de ces mesures a été porté en termes annuels de 100 000 à 200 000 contrats. Ceci correspondait à un objectif ambitieux puisque la campagne 1982-1983 avait vu la conclusion d'environ 78 000 contrats emploi-formation, soit + 5,4 % par rapport aux résultats enregistrés de 1981 à 1982.

Après un début de campagne médiocre, le nombre des contrats emploi-formation (toutes formules confondues) a progressé par rapport aux mêmes périodes de l'année passée, pour chaque trimestre : + 8 % au 4^e trimestre 1983, + 13 % au 1^{er} trimestre 1984.

Cette augmentation est imputable aux contrats emploi-formation et dans une moindre mesure aux contrats emploi-adaptation. En revanche, les résultats du contrat emploi-orientation sont restés faibles tout au long de la campagne (environ 400 par mois) et concentrés à raison de 40 % sur trois régions (Aquitaine, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes).

Les diverses formules ont bénéficié à près de 84 000 demandeurs d'emploi de moins de 26 ans du 1^{er} juillet 1983 au 30 juin 1984 (soit + 7 % d'augmentation par rapport à l'année précédente).

	Conclus en 1983	Conclus en 1984 (31 juillet 1984)
Contrat emploi-formation	69 546	36 520
Contrat emploi-adaptation	8 906	11 128
Contrat emploi-orientation	1 690	3 312
Total	80 142	50 960

c) l'expérimentation des contrats emploi-formation-production

La procédure des contrats emploi-formation-production a été lancée d'une manière expérimentale à partir du mois de mars 1984. Initialement circonscrite à six régions pilotes, elle a été étendue à la Lorraine puis généralisée à l'ensemble du territoire dans le cadre des mesures gouvernementales d'aide à l'emploi. Dans le cadre de l'expérimentation, l'instruction économique des dossiers est menée au niveau local avant étude au niveau national par la Délégation à l'emploi. Pour améliorer cette instruction, une concertation a été mise en place avec les différentes administrations concernées : ministère de l'économie, ministère de l'industrie, délégation à la P.M.I., délégation au commerce extérieur, ministère de l'agriculture.

Enfin, les dossiers présentés font l'objet d'un examen par la commission permanente du comité supérieur de l'emploi. A ce jour, cinq groupes de contrats ont été signés prévoyant l'aide de l'Etat pour la création de plus de 150 emplois.

Les entreprises s'engagent à maintenir pendant un an à l'issue de la période de versement de l'aide un effectif égal à l'effectif de référence à la signature du contrat augmenté des embauches effectuées dans le cadre du contrat, ce qui aura pour effet de stabiliser près de 200 emplois existants.

Durant le second semestre devraient être signés les contrats en cours d'instruction représentant environ 200 emplois supplémentaires.

Par ailleurs, l'effort d'information mené durant le deuxième trimestre 1984 et la généralisation à l'ensemble du territoire devraient permettre d'atteindre un objectif de plus de mille emplois.

On constate que les activités des entreprises concernées ont trait à des productions qui avaient été délaissées par les fabricants français.

d) la position de la commission

Votre commission observe que les crédits prévus pour les contrats emploi-formation se réduisent à 775 millions de francs pour 1985 alors qu'ils s'élevaient à 2,4 milliards de francs en 1984. La mise en sommeil de cette formule de formation alternée qui avait fait ses preuves au cours des dernières années et qui se traduisait par un taux d'insertion professionnelle satisfaisant ne peut qu'inquiéter votre commission.

Ces contrats sont donc appelés à disparaître au profit des trois formules nouvelles de formation en alternance résultant de l'accord des partenaires sociaux du 26 octobre 1983 qui seront financées directement par les entreprises en conséquence des mesures de défiscalisation d'une partie des deux prélèvements sur la taxe d'apprentissage et sur la participation au financement de la formation continue dont l'effet a été évalué pour 1985 à plus de 1,6 milliard de francs.

Interrogé sur le succès de ces nouvelles formules et les conséquences de la disparition prochaine des contrats emploi-formation, le ministre rappelait à la commission que les crédits correspondants subsistant pour 1985 (775 millions de francs) devraient permettre d'assurer le financement de 100 000 contrats ainsi que la transition entre l'ancien dispositif et le nouveau ; il indiquait par ailleurs, répondant aux inquiétudes exprimées par le rapporteur, qu'il s'interrogeait sur l'opportunité de supprimer définitivement cette formule et qu'en tout état de cause, un bilan exact des contrats emploi-formation serait établi en 1985.

3. — *Les stages d'insertion professionnelle : des objectifs révisés en baisse*

a) le programme 16-18 ans

Les mesures de formation et d'insertion professionnelle pour les jeunes de 16 à 18 ans, mises en place dès 1982 par l'ordonnance du 26 mars 1982 visaient à donner aux jeunes sortis du système scolaire sans aucune qualification professionnelle une formation débouchant sur l'acquisition d'une qualification professionnelle reconnue ou sur un diplôme.

Les caractéristiques du programme 16-18 ans

Ce programme peut être notamment défini par son caractère transitoire et massif et la souplesse des stages mis en place :

- **un caractère transitoire**, car il se situe en complément d'une action de rénovation de l'enseignement initial, général et technique qui ne pourra cependant produire ses effets complets qu'à moyen terme.

Ces deux actions font l'objet d'un des programmes prioritaires d'exécution du IX^e plan (P.P.E. n^o 2). Les programmes spécifiques de qualification et d'insertion professionnelles, rendus indispensables actuellement par l'ampleur du chômage des jeunes et l'insuffisance de la qualification de nombre d'entre eux devraient diminuer au fur et à mesure que se tarira le flux des jeunes sortant de l'appareil scolaire sans qualification.

- **un caractère massif**, puisque le dispositif de formation alternée pour les jeunes de 16 à 18 ans devait accueillir la quasi-totalité des jeunes de cette tranche d'âge qui ne sont engagés ni dans un cursus scolaire, ni en apprentissage et sont sans emploi.

- **la souplesse des stages**, permet d'adapter la formation aux différentes situations des jeunes qui se présentent dans les structures d'accueil, d'information et d'orientation (missions locales et P.A.I.O. : permanences d'accueil, d'information et d'orientation). Celles-ci ont pour mission d'aider les jeunes dans le choix de leur orientation, de les guider dans un processus de formation. Les jeunes peuvent se voir proposer deux filières, l'une conduisant à une action de formation alternée de qualification, soit directement, soit après une étape intermédiaire de stage d'orientation approfondie, l'autre filière étant destinée aux jeunes qui sont confrontés à de sérieux handicaps socio-culturels et dont l'accès direct à un stage de qualification s'avère de ce fait impossible. Les jeunes se verront proposer des actions de formation alternée d'insertion sociale qui pourront ultérieurement être suivies de stages de qualification.

Les règles de l'alternance se retrouvent, dans des proportions adaptées, variant de 30 à 50 % du temps en entreprise, dans toutes les formations.

Tous les stages sont conventionnés sur la base d'un taux horaire plancher de 16 F par stagiaire en 1983 (17 F en 1984) en centre de formation, plus un forfait de 1 000 F en 1983 (1 100 F en 1984) pour le

suivi du jeune en entreprise lorsqu'il s'agit d'un stage de qualification, 2 000 F en 1983 (2 000 F en 1984) s'il s'agit d'un stage d'insertion.

Les stagiaires sont rémunérés 535 F par mois pendant les six premiers mois de stage et 740 F au-delà. Ils peuvent en outre prétendre à une indemnité d'hébergement et de transport lorsque leur domicile est éloigné du lieu de formation. Enfin, les entreprises peuvent déduire 375 F par mois pour l'accueil d'un stagiaire dans le cadre de l'alternance, du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage.

— Le bilan des stages

Le tableau ci-après retrace le nombre des jeunes de 16 à 18 ans accueillis de 1982 à 1984 par les structures d'accueil ainsi que leur orientation :

Orientations	Années		1982/1983		1983/1984	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
• Nombre de jeunes accueillis par les structures d'accueil (Missions locales - PAIO)	167 631	100	138 561	100		
DONT ORIENTÉS :						
1) Jeunes n'ayant pas donné suite	20 137	12,02	13 288	9,59		
2) Jeunes orientés hors programme (retour à l'école, apprentissage, emploi, autres formations...)	27 713	16,53	19 966	14,41		
3) Jeunes concernés par le programme	119 781	71,45	105 307	76,00		
• Nombre de jeunes entrés effectivement en stage	92 044	soit 76,84 % des jeunes concernés par le programme	83 887	soit 79,66 % des jeunes concernés par le programme		

Le tableau ci-après retrace le nombre de jeunes accueillis en stage, selon le type de stage entre 1982 et 1984 :

Stages	Années de programme		1982/1983		1983/1984	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
• Stage d'orientation approfondie	16 365	19,48	6 255	7,42		
• Stage d'insertion	40 512	48,21	44 234	52,73		
• Stage de qualification	27 145	32,31	33 398	39,81		
Total stagiaires	84 022	100	83 887	100		
dont nombre de jeunes ayant suivi plusieurs stages	14 312	17,03 du total stagiaires	15 153 (1)	18,06 du total stagiaires		
TOTAL DE PLACES DE STAGE OUVERTES	98 334	—	99 040 (1)	—		

(1) Ces deux résultats ne sont que provisoires (au 30.06.84), bon nombre de jeunes issus de l'insertion devant entrer en stage de qualification à la rentrée de septembre 1984.

Il est à noter que le dispositif de formation en 1983-1984 a été légèrement **modifié** pour tenir compte du bilan réalisé en 1982-1983.

Ainsi, les stages d'orientation approfondie d'une durée de 120 heures de formation ont été réduits en nombre de places ouvertes au bénéfice d'un nouveau type de stage « les modules collectifs de première orientation » d'une durée de 20 heures et largement ouverts au public reçu dans les structures d'accueil. Pendant cette période les jeunes ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle non rémunéré.

De même, les stages d'insertion ont été unifiés (suppression de l'insertion courte et de l'insertion longue) sur la base de 700 heures, dont 350 heures en centre de formation avec la possibilité de suivre un deuxième module d'insertion de même durée pour les jeunes les plus défavorisés et qui éprouvent le plus de difficultés à s'insérer professionnellement. Cette possibilité était ouverte à environ 50 % du public accueilli en insertion, la décision étant prise conjointement par l'organisme de formation ayant animé le stage et la structure d'accueil ayant suivi les jeunes.

• Le nombre de **jeunes femmes** entrées en stages au cours de la campagne 82-83 est de 39 427, soit 47 % des effectifs totaux.

Si leur nombre est nettement plus important dans les stages d'orientation approfondie, elles sont orientées plus facilement hors du dispositif (retour à l'école, apprentissage).

Ainsi la proportion des femmes en stage d'insertion ou de qualification est-elle plus faible que celle des hommes.

	Hommes	Femmes
Stage d'orientation	44,4 %	55,6 %
Stage d'insertion	51,4 %	48,6 %
Stage de qualification	56,6 %	43,4 %
Total	53 %	47 %

— le devenir des stagiaires (1)

• Situation après un stage d'insertion

Sur 13 000 jeunes ayant suivi un stage d'insertion :

- 30 % ont trouvé un emploi (11,5 % dans une des entreprises d'accueil du stage et 7,5 % dans une autre entreprise),
- 33 % ont entrepris une autre formation,
- 22 % sont au chômage,
- 8,5 % sont dans une autre situation connue (départ au service militaire...),
- 17,5 % ont une orientation inconnue.

• Situation après un stage de qualification

Sur 6 138 jeunes ayant suivi un stage de qualification,

- 25 % ont trouvé un emploi (12,7 % dans l'une des entreprises d'accueil du stage, 12,3 % dans une autre entreprise),
- 13 % ont entrepris une autre formation,
- 27 % sont au chômage,
- 7 % sont dans une autre situation connue (départ au service militaire...),
- 28 % ont une orientation inconnue.

• L'orientation vers l'apprentissage et le système éducatif

Une enquête partielle réalisée auprès des P.A.I.O. et des missions locales fin janvier 1984 montre que sur un effectif total de 138 000 jeunes accueillis par ces structures, 5 % d'entre eux ont été orientés vers le système éducatif et 5 % vers l'apprentissage.

(1) Ces résultats provisoires, qui ne concernent qu'un échantillon restreint, seront complétés début 1985 par une enquête actuellement menée par le C.E.R.E.Q.

— Les crédits ouverts pour le programme 16-18 ans

(en millions de F)

	1982	1983	1984
Structures d'accueil (PAIO et missions locales)	72,00	158,00	167,80
Evaluation	2,00	4,00	4,25
Exploitation statistique	0,50	0,50	0,53
Information	16,50	15,00	15,47
Formation de formateurs	55,00	0	15,00 (1)
Rémunération des stagiaires	193,00	815,00	689,00
Actions expérimentales	6,00	0	6,80 (1)
Validation des acquis	0	0	5,00 (1)
Fonctionnement des stages	325,00	1 257,50	1 136,37
Equipement	80	0	0
Apprentissage			4,2
TOTAL	750,00	2 250,00	2 044,42

b) le dispositif des stages de préparation à la vie professionnelle pour les 18-21 ans

Le programme de stage de préparation à la vie professionnelle pour les 18-21 ans fait partie d'un ensemble plus large de mesures destinées aux jeunes de 18 à 25 ans. Il s'agit notamment de dispositif de formation mis en place par la délégation à l'emploi comme les contrats emploi-formation.

En ce qui concerne le seul dispositif de formation à la vie professionnelle, celui-ci conçu sur le modèle des formations alternées pour les 16-18 ans, s'adresse en priorité aux jeunes de 18 à 21 ans sans qualification et en situation de recherche d'un premier emploi.

— Les résultats du programme au 30 juin 1984

Le bilan partiel donné par les régions au 30 juin 1984 fait état de l'ouverture de 41 517 places de stages ayant permis l'accueil de 35 774 jeunes, compte tenu du cheminement que certains d'entre eux ont parcouru dans le dispositif.

Sur ces 35 774 jeunes, 3 327 ont bénéficié des stages de la filière électronique.

— L'orientation des jeunes entrés en stage en 1983/1984

Les résultats définitifs de l'orientation des jeunes accueillis au cours de la campagne 1983/1984 ne sont pas encore connus.

Cependant, à titre indicatif, il est possible de présenter le devenir de 8 387 jeunes qui ont, à cette date, terminé leur stage, soit 23,44 % de l'effectif total accueilli.

Parmi ceux-ci :

— 47 % ont trouvé une solution à l'issue de leur stage, soit 3 943 jeunes :

— 3 196 ont trouvé un emploi,

— 747 se dirigent vers une autre formation,

Par ailleurs, 35,27 %, d'entre eux, soit 2 958 jeunes sont dans l'attente d'un emploi ou ont abandonné leur stage.

Enfin, 17,73 %, soit 1 486 jeunes sont en situation diverse ou inconnue. Sont entendues par solutions diverses, le départ en service militaire, le mariage, le retour aux pays d'origine, etc...

— Les crédits ouverts pour le programme 18-21 ans

(en millions de F)

	1982	1983	1984
Fonctionnement des stages	220	504,5	388,12
Rémunérations	126,5	546	409,03
Information	3,5	5,5	5,67
TOTAL	350	1 056	802,82 (1)

(1) Non compris 350 millions de F de crédits supplémentaires transférés au cours du second semestre 1984.

— Le programme complémentaire 18-25 ans

350 millions de francs ont été transférés en 1984 du budget des charges communes pour financer des actions supplémentaires en faveur de la formation professionnelle des jeunes du programme 18-25 ans, notamment dans les pôles de conversion.

Ces crédits complémentaires devraient permettre, dès septembre 1984, l'ouverture de 10 000 places supplémentaires de stage, dont :

— 5 000 places en plus sur les pôles de conversion pour lesquelles 200 millions de francs seront consacrés,

— 5 000 places sur le programme ordinaire qui s'ajouteront aux crédits prévus pour la campagne 1984-1985, permettant ainsi de maintenir l'accueil de 35 000 jeunes en stage au cours de la troisième campagne.

c) les perspectives d'évolution des deux programmes pour 1985

Le dispositif mis en place pour 1985 se caractérise par :

— la poursuite du programme de stages pour les 16-18 ans, qui sera cependant diminué : 1,94 milliard de francs y sera consacré en 1985 contre 2,02 milliards de francs en 1984. Cette réduction correspond aux objectifs prévus par le P.P.E. n° 2 du IX^e plan et devrait être compensée par l'effort de rénovation mené dans l'appareil scolaire et le maintien de 60 000 jeunes supplémentaires dans l'appareil éducatif ;

— le maintien du programme de stages pour les plus de 18 ans, qui pourra être ouvert aux jeunes jusqu'à 25 ans s'ils sont primo-demandeurs d'emploi ; le budget 1984 se montant à 787 millions de francs, le projet de budget pour 1985 atteint pour sa part 841 millions de francs ;

— un effort de simplification et d'assouplissement des normes de ces deux programmes sera réalisé.

d) la position de votre commission

Votre commission se félicite de la poursuite nécessaire de ces deux programmes d'insertion professionnelle mais exprime quelques craintes en ce qui concerne la réduction des crédits consacrés aux jeunes de 16-18 ans et du maintien d'un nombre non négligeable d'entre eux dans l'appareil éducatif qui avait révélé certaines carences dans le passé pour prendre en charge ces jeunes en difficulté.

Elle souhaite que l'effort de rénovation mené par l'Education nationale porte ses fruits dans les meilleurs délais et que le nouveau système de formations alternées découlant de l'accord des partenaires sociaux d'octobre 1983 et de la loi du 24 février 1984 prenne efficacement le relais de ces formules d'insertion.

4. — *Les autres formules existantes*

Certaines formules existantes, aux moyens moins importants, contribuent également à la formation et à l'insertion professionnelle des jeunes.

a) *les stages jeunes volontaires*

Mis en place et rémunérés par le ministère de la jeunesse et des sports, ils proposent aux 18-25 ans un travail dans une association, une collectivité locale, ou une administration pour une durée maximum d'un an. La rémunération des stagiaires est assurée par l'Etat.

b) *les emplois d'initiative locale*

Ces emplois proposent également aux jeunes de participer au projet d'une association ou d'une collectivité locale avec un objectif d'insertion à terme.

c) *les « stages-jeunes »*

Les « stages-jeunes » de l'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) et du fonds national de l'emploi (F.N.E.), et les « stages de mise à niveau » de l'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) permettent également aux jeunes d'acquérir un complément de qualification.

B. — Les formules nouvelles

Celles-ci résultent principalement de la mise en œuvre des nouvelles modalités de la formation en alternance, des travaux d'utilité collective et d'un certain nombre de mesures plus ponctuelles décidées dans le cadre des initiatives prises en faveur de l'emploi le 26 septembre 1984.

1. — *Les nouvelles modalités de la formation en alternance*

Le nouveau système résulte de l'accord d'octobre 1983 et de la loi de 1984 tendant à réformer la formation professionnelle continue.

a) *une création contractuelle reprise par la loi*

Les organisations d'employeurs et de salariés — à l'exception de la C.G.T. — ont conclu en octobre 1983 un accord portant sur de nou-

velles modalités devant permettre d'accroître l'effort mis en œuvre pour la formation et l'emploi des jeunes. Cet accord a été repris par la loi du 24 février 1984 et divers textes postérieurs à cette date. Le gouvernement propose dans le cadre du projet de loi de finances, que soit effectivement mis en place un système de défiscalisation du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et du 0,2 % formation continue ; les entreprises pourront avoir accès à cette possibilité pour les seules formules prévues dans l'accord de 1983 et la loi de février 1984. Deux modalités sont prévues : soit l'imputation directe par l'entreprise, soit le versement à un organisme paritaire pouvant mutualiser les sommes qu'il aura ainsi collectées. Ce nouveau dispositif devrait entrer en application à la fin de 1984.

b) l'économie du nouveau système

Trois types de conventions sont ouverts aux entreprises qui accueilleront les jeunes :

— **des stages de qualification en entreprise** : contrat de travail d'une durée de six mois à deux ans combiné à une formation pour au moins 25 % de la durée totale ; rémunération égale à une fraction du salaire minimum de la catégorie professionnelle ou du S.M.I.C. ;

— **des stages d'adaptation à l'emploi** : contrat à durée déterminée ou indéterminée ; rémunération égale à 80 % du minimum fixé par la convention collective pour l'emploi correspondant ;

— **des stages d'initiation à la vie professionnelle** : pas de contrat de travail mais une pratique professionnelle alliée à une formation pour une durée comprise entre trois et six mois.

Pour ces trois formules, 100 000 places devraient être offerts dans un premier temps.

c) les objectifs et les moyens prévus pour 1985

Ces nouvelles formations devraient permettre d'accueillir en année pleine 300 000 jeunes supplémentaires qui s'ajouteront aux 100 000 contrats emploi-formation maintenus en 1985 à la demande des partenaires sociaux.

Elles seront financées par les entreprises dans les conditions définies plus haut.

Rappelons que les sommes ainsi défiscalisées devraient représenter un montant de 1,6 milliard de francs en 1985.

d) les observations de votre commission

Votre commission attachée depuis longtemps à la défense de la politique contractuelle ne peut que se féliciter que soient donnés aux entreprises les moyens de mettre en œuvre et de développer des formules de formation négociées entre les partenaires sociaux.

Elle tient à rappeler qu'elle avait souhaité lors de l'examen du projet de loi tendant à réformer la formation continue, que ce texte reprenne les trois formules de formation en alternance définies par les partenaires sociaux par l'accord de 1983, notamment les stages d'initiation à la vie professionnelle, ce à quoi le ministre de la formation professionnelle de l'époque s'était opposé en faisant prévaloir un texte qui avait la faveur de la C.G.T. non signataire de l'accord précité.

Elle se félicite en conséquence que les trois formules initiales de l'accord soient désormais retenues mais elle s'interroge sur l'opportunité de modifier pour coordination la loi du 24 février 1984 dans ses dispositions précisant les modalités des stages d'initiation à la vie professionnelle. Le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, adopté par le Conseil des ministres du 14 novembre 1984, devrait sur ce point, reprendre les stipulations de l'accord de 1983 qui n'avaient pas été introduites dans la loi de 1984..

2. — Les travaux d'utilité collective (T.U.C.)

a) la philosophie de la formule

Cette mesure, dont la mise en œuvre a été décidée par le conseil des ministres du 26 septembre 1984 résulte de la constatation que de nombreux besoins restent aujourd'hui insatisfaits et ne peuvent être couverts par l'économie de marché et que de nombreux jeunes restent en marge du monde du travail, sans bénéficier encore d'actions d'insertion et de préparation à la vie professionnelle.

b) les modalités des T.U.C.

D'après le décret du 26 octobre 1984, les T.U.C. font partie des actions visées par l'article L. 900-2 du code du travail dont l'objet est de « permettre à toute personne sans qualification professionnelle et

sans contrat de travail d'atteindre le niveau nécessaire pour suivre un stage de formation proprement dit ou pour entrer directement dans la vie professionnelle ».

Les T.U.C. offriront aux jeunes des activités à mi-temps, organisées exclusivement par les associations sans but lucratif, les fondations, les collectivités territoriales et les établissements publics.

c) le statut des bénéficiaires

Les bénéficiaires auront le statut de stagiaire de la formation professionnelle et seront rémunérés par une indemnité de 1 200 F par mois prise en charge par l'Etat, complétée le cas échéant par une participation de 500 F de l'organisme tuteur. Les conventions passées entre l'Etat et l'organisateur des T.U.C. devront notamment préciser le nombre de stagiaires susceptibles d'être rémunérés, la nature et la durée des tâches offertes, les modalités du contrôle financier, technique et pédagogique.

Les bénéficiaires des T.U.C. conservent leurs éventuels droits à l'allocation d'insertion et bénéficient en outre d'une priorité pour l'entrée en stage de formation.

d) les objectifs prévus

L'organisation des travaux d'utilité collective sera déconcentrée. Le financement de cette mesure sera assuré à l'aide d'une partie de la provision de 1,4 milliard de francs ouverte dans la loi de finances initiale au chapitre 44-77 nouvelle destinée à financer diverses actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

S'agissant des objectifs visés, le ministre a indiqué à la commission que 75 000 à 100 000 jeunes pourraient participer à ces travaux d'utilité collective, étant bien entendu que des moyens financiers nouveaux seraient dégagés en cours d'année si la provision initiale se révélait insuffisante.

3. — *Les autres formules nouvelles prises dans le cadre des initiatives pour l'emploi du 26 septembre 1984*

a) *la création d'un fonds « initiatives jeunes »*

Sa création, tout comme celle des T.U.C., a été annoncée lors du conseil des ministres du 26 septembre. Dans chaque département, un million de francs sera mis à la disposition des « jeunes qui ont des idées ». Les commissaires de la République seront chargés d'accorder des aides, notamment pour la création d'entreprises ou d'activités par les jeunes.

b) *les entreprises intermédiaires*

Ces entreprises fonctionnent dans le cadre normal du marché mais supportent un coût spécifique d'encadrement renforcé pour les jeunes qu'elles emploient. A ce titre, elles pourront bénéficier d'aides de l'Etat, l'objectif étant de leur permettre d'accueillir 10 000 jeunes en 1985.

c) *le jumelage école-entreprise*

Cette action qui relève de l'éducation nationale procède de la même volonté de favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail en assurant une liaison entre l'école et l'entreprise.

C. — *L'appréciation portée par votre commission sur le « maquis » des formules de formation et d'insertion proposées aux jeunes*

Votre commission reconnaît les efforts réalisés pour mobiliser des moyens importants et l'ensemble des acteurs qui devraient concourir à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes primo demandeurs d'emploi.

Elle s'interroge cependant sur le nombre et la diversité des formules proposées, les nouvelles ayant tendance, selon elle, à concurrencer les anciennes.

C'est en particulier le cas pour les contrats emploi-formation, qui avaient cependant révélé leur efficacité dans le passé et qui sont aujourd'hui condamnés à disparaître au profit des nouvelles formules de formation alternée.

C'est le cas pour l'apprentissage, dont le ministre reconnaît par ailleurs le développement insuffisant.

C'est également le cas pour les stages d'insertion des jeunes de 16 à 18 ans dont les crédits se réduisent et dont certains bénéficiaires potentiels seront conservés par le système éducatif qui a révélé ses carences dans le passé pour dispenser une formation utilisable par les jeunes en difficulté.

Les orientations nouvelles pour 1985 traduisent un phénomène de « cannibalisation », comme l'ont qualifié certains, des formules nouvelles sur les mécanismes existants ou un ripage des uns vers les autres risquant de conduire à un gaspillage des moyens humains et financiers existants.

On abandonne, ou on néglige, ainsi des formules éprouvées qui se traduisaient par des chances d'insertion professionnelle satisfaisantes pour les jeunes au profit de mécanismes à l'efficacité encore incertaine.

Plus de souplesse dans la mise en place des nouveaux dispositifs aurait sans doute été nécessaire.

Interrogé sur ce point, le ministre a indiqué à la commission que l'univers compliqué du dispositif de formation répondait à des situations très diverses dans lesquelles se trouvaient les jeunes et qu'un panel large était nécessaire pour prendre en compte l'ensemble de ces situations.

Il reste qu'une simplification s'imposerait, et à tout le moins, qu'un interlocuteur unique fût mis en place au plan local pour développer une information simple en direction des jeunes.

A cet égard, votre commission tient à souligner l'action des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (P.A.I.O.) désormais largement implantées au plan local et qui contribuent à démêler l'écheveau des diverses formules d'insertion et de formation s'offrant aux jeunes confrontés à un problème d'emploi.

III. — LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME DU SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

Cette réforme se développe dans deux directions :

— une réorientation de la formation continue des adultes avec l'application de la loi du 24 février 1984, l'évolution nouvelle de l'A.F.P.A., et l'adaptation des formations dispensées aux travailleurs immigrés ;

— la mise en œuvre de la décentralisation.

A. — La réorientation de la formation des adultes

1. — *L'application de la loi du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue*

a) *Le rappel de ses dispositions principales*

Outre ses dispositions relatives à la formation en alternance en direction des jeunes, la loi tend d'abord à ouvrir effectivement le congé individuel de formation à tous les salariés, notamment à ceux des petites entreprises ;

— elle tend à élargir le pouvoir consultatif du comité d'entreprise sur la politique de formation dans l'entreprise et surtout l'obligation de négocier sur les objectifs et les moyens de la formation dans la branche professionnelle et, à défaut, dans l'entreprise ;

— elle organise une participation conjointe de l'Etat et des régions pour réaliser des objectifs de formation professionnelle d'intérêt commun avec des entreprises ou des branches ;

— enfin, elle tend à un assainissement et à un contrôle plus satisfaisant du marché de la formation.

b) *La mise en œuvre de la loi*

En dépit de la publication d'un certain nombre de textes d'application, il est encore prématuré d'établir un bilan significatif de la loi du 24 février 1984, notamment en ce qui concerne les incidences de ce texte sur le développement du **congé individuel de formation** dans les petites entreprises.

Les services concernés ont constaté cependant au cours des dix derniers mois un fléchissement du nombre des congés de formation corrigé par un allongement sensible de leur durée, évolution qui semble résulter des conditions de mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi.

S'agissant du **contrôle exercé sur les organismes** de formation (articles 37 à 46 de la loi) un projet de décret en préparation précise les formalités de déclaration préalable et de dépôt des bilans pédagogiques et financiers de ces organismes.

Ce décret sera suivi d'autres textes d'application précisant le contenu de ces bilans, la publicité informative, l'information préalable des stagiaires, la procédure de contrôle et les règles de recours administratif.

2. — *L'évolution de l'A.F.P.A.*

L'A.F.P.A. se trouve confrontée comme l'ensemble de notre économie aux mutations industrielles du moment.

Son action a été critiquée dans le passé et certains ont pu souligner l'inadaptation de certaines formations proposées ainsi que les files d'attente des demandeurs de formation qui n'étaient pas résorbées en dépit des crédits de plus en plus importants alloués à l'association.

a) *Les adaptations réalisées*

Afin d'atténuer les difficultés rencontrées par certains candidats pour obtenir leur admission à l'A.F.P.A., des actions d'information collective, de conseil et de traitement individualisés ont été mises en place progressivement en 1982, remplaçant ainsi l'acte d'inscription de type administratif.

Cette approche a été généralisée en 1983 et permet de réduire les délais d'attente entre l'information des personnes et l'évaluation-orientation (1 à 3 semaines). Ces réunions d'information collective puis individuelle ont favorisé une meilleure gestion des demandes de formation et la réduction de longs délais d'attente avant évaluation.

b) Le bilan des actions en 1983 et en 1984

Pour l'année 1983 la production en heures travaillées de l'A.F.P.A. a diminué de 4,5 % par rapport à 1982.

Cette baisse s'explique par :

- une diminution de l'horaire de travail hebdomadaire (39 h) ;
- une différence d'un jour ouvré par rapport à 1982 ;
- un transfert de formations afin d'assurer la diversification des activités nécessaires à la prise en compte de besoins conjoncturels, notamment les actions jeunes 16/18 ans et 18/21 ;
- la réalisation du programme d'adaptation du dispositif ;
- le départ en contrats de solidarité de nombreux enseignants et les délais parfois importants pour leur remplacement dans les professions connaissant des pénuries de personnel qualifié.

Pour les 6 mois de l'année 1984, la production en heures travaillées de l'A.F.P.A. est en augmentation de +6,73 % par rapport aux six premiers mois de 1983.

La « production » de l'A.F.P.A. devrait atteindre fin 1984, 53 millions d'heures travaillées si cette tendance à la hausse se maintient.

c) La régionalisation de l'A.F.P.A.

La régionalisation appliquée à l'A.F.P.A. se traduit sur deux plans distincts. D'abord celui de son organisation, avec la mise en place au début de 1983 de 22 agences régionales dont le rôle est de préparer les programmes annuels d'activités et d'équipements. C'est précisément dans le domaine des équipements qu'intervient la deuxième fonction régionale de l'A.F.P.A. : coordonner son développement et sa modernisation avec les orientations retenues par les autorités régio-

nales. C'est dans cet esprit qu'est intervenue l'intégration du développement de l'A.F.P.A. dans les contrats de Plan Etat-Région. Ainsi environ 115 millions de F seront investis chaque année pendant la durée du IX^e Plan dans des opérations d'équipement concertées avec les régions.

d) *L'évolution des crédits depuis 1983*

Les crédits d'équipements sont en baisse continue depuis 1983 tandis que les crédits de fonctionnement sont sensiblement maintenus en francs constants.

	1983	1984	1985
Equipement (AP)	278,0	250	225,66
Fonctionnement	2 304,3	2 495	2 630,97

Les crédits prévus pour 1985 devraient permettre de poursuivre l'adaptation et la modernisation de l'agence ainsi que les actions conjointes menées avec l'A.N.P.E. pour les chômeurs de longue durée.

Rappelons que 47 000 stagiaires individuels ont été formés en 1984, soit une augmentation de 2 500 personnes au titre du congé de formation.

Le renouvellement de l'A.F.P.A. apparaît enfin lorsque l'on prend en compte la transformation des sections : 300 sections sur 3 000 existantes ont été ainsi transformées chaque année, ce qui témoigne du potentiel utilisable de cet organisme en matière de formation.

Il est à craindre que la nouvelle baisse, de l'ordre de 10 % des autorisations de programme allouées pour 1985, ne permette pas à l'A.F.P.A. d'atteindre les objectifs fixés et de jouer pleinement le rôle qui devrait être le sien. Il y a là un grand sujet d'inquiétude.

3. — *L'adaptation des formations dispensées aux travailleurs immigrés*

Le Conseil des Ministres du 10 octobre 1984 dressant un bilan de la politique conduite dans le domaine de l'immigration a adopté un certain nombre de mesures visant notamment à adapter les formations dispensées aux travailleurs étrangers.

Une convention interviendra ainsi entre le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille et le F.N.E. pour adapter la formation dont ils peuvent bénéficier. Des accords avec les entreprises permettront une formation préalable à la réinsertion de ceux qui souhaitent revenir dans leur pays d'origine.

La première mesure prévue devrait permettre de rendre les stages de formation plus opérationnels pour les travailleurs étrangers ayant souvent un bas niveau de qualification.

L'accord entre le F.N.E. et le F.A.S. prévoit une pédagogie fondée sur les traditions orales et les méthodes modernes d'enseignement et un financement conjoint dans le cadre des enveloppes existantes.

La deuxième mesure prévoit pour les plans sociaux de réinsertion dans le pays d'origine la possibilité d'une formation préalable adaptée.

Cette mesure devrait être financée conjointement par les entreprises, les pouvoirs publics et les intéressés sur les diverses allocations perçues à l'occasion du départ.

Par conventions passées avec l'O.N.I., les entreprises concernées seront intégrées dans les plans globaux.

B. — La mise en œuvre de la décentralisation : inertie et limites de l'action des régions en matière de formation professionnelle

1. — *Le bilan des mesures de décentralisation*

La loi du 7 janvier 1983 reconnaît aux régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, l'Etat conservant une compétence pour certaines actions comme par exemple, les programmes « jeunes » ou encore les programmes sectoriels (informatique, B.T.P., agro-alimentaire et commerce extérieur) ; depuis le 1^{er} juin 1983, la compétence de la région s'étend à la fois à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue. La région aujourd'hui contribue donc aux frais de fonctionnement et d'équipement des centres de formation ainsi qu'aux rémunérations des stagiaires.

Pour l'exercice de leurs compétences, les régions disposent de moyens financiers et de moyens humains.

a) *Les moyens financiers*

Les moyens financiers sont réunis dans le Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue : ce fonds

est alimenté par des crédits transférés par l'Etat (dotation de décentralisation : 1 606 millions de Francs en 1983, 1 764 en 1984), par le produit de la taxe proportionnelle sur les cartes grises (1 254 millions de Francs en 1983) et éventuellement par des compléments de ressources propres affectées aux fonds régionaux.

Les crédits transférés par l'Etat ont été répartis entre les régions selon des critères objectifs qui prennent en compte les besoins et l'offre de formation dans chaque région.

b) *Les moyens humains*

Les moyens humains proviennent des transferts aux régions du quart des personnels des délégations régionales à la formation professionnelle (52 agents) et de la mise à la disposition des régions des services de l'Etat nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

**SITUATION RELATIVE AU TRANSFERT AUX REGIONS
DE PERSONNELS DES DELEGATIONS REGIONALES
A LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

REGIONS	Effectifs* de gestion	Transferts envisagés	Transferts réalisés
Alsace	10	4	4
Aquitaine	4	2	2
Auvergne	6	3	3
Bourgogne	8	non déterminé	0
Bretagne	8	3	3
Centre	8	2	2
Champagne-Ardennes	5	2	2
Corse	4	2	0
Franche-Comté	6	2	2
Ile de France	27	6	6
Languedoc-Roussillon	12	3	3
Limousin	4	1	1
Lorraine	10	4	4
Midi-Pyrénées	6	1	1
Nord-Pas-de-Calais	11	2,5	0
Basse-Normandie	5	3	3
Haute-Normandie	10	2	2
Pays de la Loire	10	4	4
Picardie	2	2	2
Poitou-Charentes	8	2	2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	4	4
Rhône-Alpes	14	2	2
D.O.M.			
Guadeloupe	1	—	—
Guyane	2	—	—
Martinique	4	—	—
Réunion	2	—	—
TOTAL	203	56,5	52

* Les personnels affectés au contrôle de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle ne sont pas touchés par les transferts, cette compétence n'ayant pas été transférée.

Indépendamment des textes qui ont été pris pour l'application de la loi (critères de répartition des crédits transférés, date du transfert, mise à jour du code du travail), des réformes de structures ont porté sur les instances de concertation et ont aussi conduit à créer une instance de coordination rendue nécessaire par l'apparition du nouvel acteur que constitue la région.

c) la réforme des instances de concertation

Si la loi du 7 janvier 1983 prévoit bien que la région doit soumettre chaque année au Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi son programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue, elle n'obligeait pas, pour autant, à réformer cette instance ; cependant, les principes posés dans la loi du 2 mars 1982, rendaient nécessaire la refonte de cette instance afin d'y faire participer, sur un même plan, les représentants de l'Etat (Commissaire de la République de région) et de la région (Président du Conseil régional). Cette réforme a été réalisée par le décret du 19 septembre 1983.

Un projet de même nature est à l'étude pour les comités départementaux.

d) La création d'une instance de coordination

Créé par la loi du 7 janvier 1983, le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue doit permettre d'assurer l'harmonisation des politiques des régions et de celle de l'Etat ainsi que de veiller à l'égalité des chances d'accès des intéressés à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue quelle que soit leur région d'appartenance.

Placé auprès du Premier Ministre, il est composé d'un tiers de représentants de l'Etat, d'un tiers de représentants élus des régions et d'un tiers de représentants des organisations syndicales et professionnelles.

Sa composition et ses règles de fonctionnement ont été définies par le décret du 27 septembre 1983. Il sera mis en place très prochainement.

e) *Les contrats de plan*

La coexistence des programmes de l'Etat et des programmes des régions invite à définir des moyens d'articuler les uns aux autres. La négociation puis la signature des contrats de plan tracent le cadre de cette coordination nécessaire à l'optimisation des politiques ainsi conjuguées. Le programme national pour 1984 devait porter sur quelques 70 millions de F.

150 millions de F devraient être consacrés en 1985 aux contrats de plans et aux domaines prioritaires en matière de formation. Il convient de rappeler que 71 contrats de plan ont déjà été signés à cette date entre l'Etat et les régions.

f) *Les engagements de développement de la formation*

Aux termes de l'article 32 de la loi du 24 février 1984, les employeurs peuvent soit conclure avec l'Etat un engagement de développement de la formation, soit s'associer à un tel engagement lorsque celui-ci a été conclu par une organisation professionnelle ou interprofessionnelle.

Un certain nombre d'engagements ont déjà été conclus notamment par des entreprises situées dans les secteurs de l'informatique et de l'imprimerie lourde.

Les crédits prévus à ce titre seront doublés par rapport à 1984 pour atteindre 100 millions de F en 1985.

2. — *Le bilan des mesures de déconcentration*

Le décret du 20 juillet 1983 a créé une mission relative à l'organisation des administrations centrales qui a notamment reçu pour tâche de proposer toute mesure de déconcentration des procédures et des attributions dépendant de ces administrations.

Dans le domaine de la formation professionnelle traditionnellement déconcentré au niveau des préfectures de région, les mesures proposées ne pouvaient avoir qu'une portée limitée. Toutefois un certain

nombre de propositions ont été faites par la mission en novembre 1983 et arrêtées le 14 juin 1984 :

a) *actions de formation en faveur des jeunes de 18 à 21 ans et stages de préparation à la vie professionnelle pour les jeunes de 18 à 21 ans : déconcentration des dérogations d'âge et des dérogations au bénéfice des non primo-demandeurs d'emploi (devant donner lieu à une circulaire interministérielle) ;*

b) communication à l'Etat des informations statistiques relatives aux *conventions passées par les régions* et contrôle a posteriori des conventions de formation par les Commissaires de la République (décret d'application de l'article 25 de la loi du 7 janvier 1983 en cours d'élaboration).

3. — *Une marge de manœuvre qui reste étroite pour les régions*

a) *Les dépenses « obligatoires »*

En dépit du transfert de crédits propres aux régions et de l'importance des structures qui leur sont dévolues, la marge de manœuvre pour un infléchissement régional des actions de formation professionnelle reste faible.

En effet, si le budget de la formation professionnelle atteint 12,6 milliards de F, seulement 3,7 milliards de F reviennent finalement aux régions avec le transfert de la dotation de décentralisation (1,7 milliard de F en 1984) et le produit de la taxe sur la carte grise automobile (1,9 milliard de F en 1984).

En dépit de la progression des crédits de la dotation de décentralisation prévue pour 1985 (1,874 milliard de F soit une augmentation de 6,2 % par rapport à 1984), une part importante des ressources régionales doit être consacrée aux crédits de fonctionnement et d'équipement et une autre, également importante, aux grandes filières définies comme des priorités nationales (B.T.P., informatique-productique agro-alimentaire, électronique).

Une dernière part importante est affectée aux programmes d'insertion des jeunes.

Ne subsiste donc qu'une masse réduite des crédits (environ 10 % de l'ensemble de leurs ressources) qui permet aux régions de mettre en œuvre des politiques spécifiques de formation répondant aux besoins régionaux.

Ce phénomène a parfois suscité des déconvenues dans certaines régions et a obligé celles-ci à opérer des choix réalistes en matière de formation.

Portent témoignage de ces difficultés les orientations arrêtées par le Conseil régional de Bretagne lors de la session budgétaire de février 1984.

b) Un exemple significatif : les orientations de la formation professionnelle dans la région de Bretagne

La région de Bretagne est ainsi soumise à des contraintes qui limitent dans l'immédiat l'engagement d'une politique proprement régionale et une continuité s'avère nécessaire du fait des actions en cours et des conventions existantes.

L'enveloppe financière offre peu de possibilités d'actions nouvelles et a conduit à réactualiser de 15,5 % la part de la taxe sur les cartes grises.

Le Conseil régional a par ailleurs souligné le manque de fiabilité de certains outils statistiques permettant d'établir des prévisions de développement économique, d'emplois et donc des besoins de qualification.

Les orientations sont cependant claires et tendent à reconsidérer les actions de conversion, à consolider la formation générale, à améliorer la qualification des intéressés, à développer les actions de promotion pour assurer notamment une plus grande polyvalence des formations et à redéployer l'apprentissage en direction des secteurs porteurs d'emploi.

Dès 1984, des actions devaient être engagées dans trois secteurs retenus par le contrat de plan en faveur de l'informatique, de l'agro-alimentaire et des activités maritimes, près de la moitié de l'enveloppe actuelle étant affectée pour l'instant à l'agriculture, ce qui conduira à reconsidérer certaines conventions en cours.

CONCLUSION

Au terme de ces développements, votre commission ne peut que prendre acte, sur un plan général, de l'ampleur des moyens consacrés à la formation professionnelle.

En dépit d'une réduction des crédits pour 1985 qui résulte d'une orientation des actions notamment en faveur des jeunes, les diverses formules de formation s'efforcent de toucher l'ensemble des populations dont la qualification est inexistante, insuffisante ou inadaptée et constituent un dispositif complexe aux sources de financement variées. Cet ensemble, trop riche peut-être, appelle cependant des simplifications tant les formules offertes sont nombreuses et diversifiées notamment en direction des jeunes.

A cet égard, votre commission exprime sa crainte que certaines des actions nouvelles ne se développent au détriment des formules anciennes qui se traduisaient par un taux d'insertion professionnelle et de placement satisfaisant.

Il reste qu'il convient de mobiliser tous les moyens et tous les acteurs pour résoudre le problème crucial du chômage des jeunes primodemandeurs dépourvus de toute qualification et de toute formation.

Comment ne pas remarquer cependant que la formation professionnelle, et surtout les formules d'insertion, sont désormais utilisées plus comme un élément d'une politique de l'emploi, voire du traitement social du chômage que comme un moyen de promotion individuelle.

Enfin, et c'est là l'essentiel, tous les efforts de formation ne sauraient à eux seuls remédier à la détérioration de plus en plus préoccupante de l'emploi salarié que la politique économique actuelle menée par le Gouvernement n'est pas en mesure de redresser.

Si les efforts menés en matière de formation professionnelle ne sont pas vains pour l'avenir, ils ne sauraient en aucune façon consti-

tuer un remède durable aux disparitions d'emplois résultant d'une politique inadaptée à la situation actuelle.

Pour s'en tenir aux seuls problèmes de la formation professionnelle, force est de constater que malgré l'importance des moyens mis en œuvre, les résultats sont rarement à la hauteur des efforts accomplis.

En outre, l'évolution qui se dessine comporte de nombreuses incertitudes compte tenu notamment de la réorientation et des modalités nouvelles de certaines actions.

C'est pourquoi, bien qu'il présente des aspects incontestablement positifs, ce budget n'est pas totalement satisfaisant. Aussi votre commission a-t-elle décidé de s'en remettre, s'agissant des crédits de la formation professionnelle pour 1985, à la **sagesse du Sénat**.