

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi quinquennale, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle,

Par M. Jacques LEGENDRE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, secrétaires ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Bailet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Pierre Biarnès, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, André Diligent, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Jean-Pierre Schosteck, René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 505, 547 et T.A 61.
Sénat : 5 et 57 (1993-1994).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. LES ENSEIGNEMENTS PROFESSIONNELS SONT EN CRISE .	10
A. LA CHUTE DES EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL	11
1. L'élévation du niveau des formations initiales	11
2. La désaffectation qui touche l'enseignement technique et professionnel sous statut scolaire	12
3. Le développement insuffisant de l'alternance sous statut scolaire	12
B. L'APPRENTISSAGE : UNE FILIERE MAL AIMEE DE LA FORMATION EN ALTERNANCE	13
1. Une formation en alternance à fort potentiel	13
2. Une formule de plus en plus boudée	14
3. Une typologie caractérisée	14
4. Une filière conduisant pourtant à un emploi	15
5. Le « modèle » allemand	16
C. LE MAQUIS DES DISPOSITIFS D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE MIS EN PLACE EN FAVEUR DES JEUNES	17
1. Le contrat d'insertion en alternance	18
2. Les dispositifs successifs d'aide en faveur des jeunes à la recherche d'un premier emploi	18
II. LES SOLUTIONS PRECONISEES PAR LE PROJET DE LOI : UNE MEILLEURE ADAPTATION DU SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE INITIALE AUX BESOINS	20
A. L'EXTENSION DE LA COMPETENCE DES REGIONS EN MATIERE DE FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES	20
1. Une décentralisation inachevée	20
a) En matière de formation initiale	20

	<u>Pages</u>
<i>b) En matière d'apprentissage</i>	21
2. Les dispositions du projet de loi	21
<i>a) L'accroissement de la compétence des régions</i>	21
<i>b) L'institution du plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes</i>	21
B. L'ASSOCIATION DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT AU DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE	23
1. Le développement de l'apprentissage dans les établissements d'enseignement publics ou privés	24
<i>a) La situation existante</i>	24
<i>b) L'ouverture des sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement</i>	24
<i>c) Une initiative favorable à la revalorisation de l'apprentissage</i>	25
2. Un rétablissement discuté : les classes préparatoires à l'apprentissage	25
<i>a) Des précédents plutôt décevants</i>	26
<i>b) Les dispositions du projet de loi</i>	27
<i>c) Pour une autre approche</i>	27
3. L'information sur l'orientation scolaire et professionnelle : l'ouverture vers les formations en alternance	28
<i>a) Le système existant</i>	28
<i>b) Son renforcement et son ouverture</i>	28
III. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PROJET DE LOI ..	29
A. LE DROIT A L'EXPERIENCE D'INITIATION PROFESSIONNELLE	29
1. Le constat	29
2. Le principe fixé dans le projet de loi	30
3. Des modalités à définir	30
B. LES PERSPECTIVES D'UNE NOUVELLE FILIERE DE FORMATION EN ALTERNANCE	31
1. La négociation sur le recours aux contrats d'insertion en alternance	31

	<u>Pages</u>
2. La recherche d'une filière harmonisée de formation en alternance	31
C. LA PERSPECTIVE DE LA REFORME DU COLLEGE	32
EXAMEN DES ARTICLES	33
TITRE III - FORMATION ET INSERTION PROFESSIONNELLE	33
Chapitre premier - Décentralisation de la formation professionnelle continue des jeunes	33
<i>Article 31 : Le transfert concerté et progressif aux régions de la formation professionnelle continue des jeunes</i>	<i>33</i>
<i>Article 32 : Le transfert aux régions des ressources correspondantes</i>	<i>35</i>
<i>Article 33 : Coordination</i>	<i>35</i>
<i>Article 34 : Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes</i>	<i>36</i>
<i>Article 34 bis (nouveau) : Le comité national d'évaluation</i>	<i>39</i>
Chapitre II - Insertion professionnelle des jeunes et renouveau de l'apprentissage	40
<i>Article 35 : Le droit à l'expérience d'initiation professionnelle .</i>	<i>40</i>
<i>Article 36 : L'ouverture de classes préparatoires à l'apprentissage</i>	<i>43</i>
<i>Article 37 : L'information sur l'orientation scolaire et professionnelle</i>	<i>46</i>
<i>Article 38 : L'ouverture de sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement publics ou privés</i>	<i>48</i>
<i>Article 39 : L'habilitation des employeurs accueillant des apprentis</i>	<i>51</i>
<i>Article 39 bis (nouveau) : Les effets de la signature du contrat d'apprentissage</i>	<i>51</i>
<i>Article 39 ter (nouveau) : Les modalités d'application de l'apprentissage aux départements d'Alsace-Moselle</i>	<i>52</i>
<i>Article 40 : Le contrat d'insertion</i>	<i>52</i>
<i>Article 41 : La négociation sur le recours aux contrats d'insertion en alternance</i>	<i>54</i>
<i>Article 42 : La recherche d'une filière harmonisée de formation en alternance</i>	<i>55</i>
<i>Article 42 bis (nouveau) : Le diplôme de maître d'apprentissage</i>	<i>56</i>

	<u>Pages</u>
Chapitre III - Insertion de la formation dans la vie professionnelle	57
Article 43 : Les congés d'enseignement et de recherche	57
Article 43 bis (nouveau) : La cotisation formation dans le secteur agricole	57
Chapitre IV -Modernisation du financement et du contrôle de la formation professionnelle et de l'apprentissage	58
Article 44 : L'interdiction des transferts volontaires entre les organismes de mutualisation agréés	58
Article 45 : La prorogation du crédit d'impôt pour la formation continue et l'apprentissage	59
Article 46 : La garantie de la qualité de la formation	59
Article 47 : L'agrément des organismes collecteurs	60
Article 48 : Le contrôle des fonds et des financements de la formation professionnelle	61
CONCLUSION	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION	67

Mesdames, Messieurs,

Notre pays compte désormais plus de 3,2 millions de chômeurs et ce chômage touche tout particulièrement la jeunesse.

En dépit des efforts réalisés depuis une vingtaine d'années en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle des jeunes, en amont ou en aval du système éducatif, près d'un jeune de 16 à 25 ans sur cinq est actuellement touché par le chômage c'est-à-dire que l'équivalent d'une classe d'âge se trouve privée d'emploi ou bénéficie d'une aide à l'emploi.

Les quelques 90.000 jeunes sortis du système scolaire sans aucune qualification sont particulièrement visés, mais aussi ceux dont la formation est inadaptée ainsi qu'une proportion de plus en plus importante de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur.

Il est d'usage, à cet égard, d'incriminer la fameuse inadaptation entre offre et demande d'emploi qui serait responsable d'une part essentielle du chômage des jeunes.

Le rapporteur de votre commission tient à souligner, à titre liminaire, que si la formation des jeunes n'est évidemment pas neutre et constitue un facteur de dynamisme économique, elle n'est pas à elle seule suffisante pour assurer un emploi stable, sain et durable.

Dans ce domaine, la modestie est de mise car l'emploi reste commandé prioritairement par la situation économique, notamment pour les jeunes de qualification modeste.

L'inadéquation de la formation des jeunes ne constitue donc pas la cause essentielle du chômage et tous les efforts en matière de formation resteront vains et n'aboutiront qu'à former des chômeurs diplômés s'ils ne rencontrent pas une conjoncture économique favorable.

L'école ne doit donc pas devenir le bouc émissaire du chômage, mais en cette période, il est légitime d'être particulièrement attentif quant à la qualité de l'éducation et de la formation.

*

* * *

Le présent projet de loi quinquennale se propose ainsi de répondre à cette situation en encourageant la création et l'accès à l'emploi (titre premier), en organisant les temps de travail afin de mieux concilier les impératifs économiques et les aspirations des salariés (titre II), en valorisant la formation et l'insertion professionnelle (titre III) et en simplifiant les structures et les procédures mises en place par l'ensemble des acteurs qui concourent à la politique menée en matière d'emploi et de formation (titre IV).

Votre commission des affaires culturelles, saisie pour avis, n'a pas pour mission de formuler des observations sur les quelque cinquante articles du projet de loi et ne doit pas empiéter sur la compétence de la commission des affaires sociales qui est saisie au fond pour l'ensemble de ce texte.

Elle réservera ses observations au titre III du projet en se limitant, sauf exception, aux dispositions qui impliquent plus particulièrement l'éducation nationale dans la mise en oeuvre du dispositif proposé et laissera la commission des affaires sociales porter un jugement sur les mesures qui relèvent de l'organisation et du fonctionnement du système de formation et d'insertion professionnelle.

Le rapporteur de votre commission qui a eu dans le passé quelques responsabilités dans la mise en oeuvre du système actuel de formation professionnelle a pu actualiser ses connaissances en assistant, à l'invitation du Président Jean-Pierre Fourcade, à la quasi-totalité des auditions menées par la commission des affaires sociales sur le présent projet de loi.

Il a entendu à ce titre :

- M. Laurent Perpère, rapporteur général du rapport M. Mattéoli sur les obstacles structurels à l'emploi ;

- M. Christian Cambon, auteur du rapport sur la formation professionnelle ;

- M. Albert Morel, rapporteur de la section du travail du Conseil Economique et Social ;

- l'Union professionnelle artisanale (U.P.A.) ;

- la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (C.G.P.M.E.) ;

- le Conseil national du patronat français (C.N.P.F.) ;

- la Confédération française de l'encadrement (C.F.E.-C.G.C.);

- la Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.);

- la Confédération générale du travail (C.G.T.);

- la Confédération général du travail force ouvrière (C.G.T. - F.O.).

Il a par ailleurs personnellement procédé à l'audition des représentants :

- du Conseil national de l'enseignement agricole privé (C.N.E.A.P.);

- de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (A.P.C.M.);

- du Syndicat national des lycées et collèges (S.N.A.L.C.);

- du Syndicat national des professeurs de lycée professionnel et des personnels d'éducation (S.N.E.T.A.A.);

- de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (A.C.F.C.I.);

- du Comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (C.C.C.A.B.T.P.);

- de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (C.C.I.P.).

ainsi que de :

- M. Bonte, Président du Groupement régional des industries textiles du Nord-Pas-de-Calais (G.R.I.T.);

- M. Guillaume, Président du Comité interprofessionnel social et économique du Nord-Pas-de-Calais (C.I.S.E.).

*

* *

Après avoir procédé à un bref rappel de quelques données qui témoignent de la crise des enseignements professionnels, et notamment de l'apprentissage, et retracé les dispositifs successifs qui se sont multipliés en faveur des jeunes sortis du système éducatif sans qualification ou sans formation adaptée, votre commission analysera les mesures proposées par le présent projet qui ne constituent que le premier volet d'une politique de développement des formations en alternance et d'un rééquilibrage entre les filières d'enseignement. Elle centrera ses réflexions sur la mise en oeuvre du nouveau droit à l'expérience d'initiation professionnelle des jeunes et surtout sur l'association des établissements de l'éducation nationale au développement de l'apprentissage, ainsi que sur la nécessité de redéfinir les modalités de l'orientation scolaire.

*

I - LES ENSEIGNEMENTS PROFESSIONNELS SONT EN CRISE

Il n'est pas nécessaire d'insister longuement sur l'image négative qu'ont dans l'opinion française les formations professionnelles en général, qu'il s'agisse des formations initiales dispensées par l'éducation nationale sous statut scolaire et par la voie de l'apprentissage.

Le système éducatif français est en effet handicapé par une logique privilégiant la formation générale qui est considérée comme plus noble qu'une formation professionnelle vers laquelle les jeunes ne sont orientés que négativement et tardivement.

A cet égard, l'objectif annoncé il y a quelques années de conduire 80% d'une classe d'âge au baccalauréat a contribué à accentuer la désaffection touchant traditionnellement la filière technique et professionnelle, qui reste associée, à tort, à l'idée d'échec scolaire.

A - LA CHUTE DES EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

En dépit d'une élévation du niveau des formations dispensées, l'enseignement professionnel sous statut scolaire ne parvient pas à s'imposer face à l'enseignement général, et, même s'il s'est engagé dans cette voie, ne fait pas une part suffisante aux formations en alternance.

1. L'élévation du niveau des formations initiales

Alors qu'au début des années 80, un jeune sur trois de 16 à 25 ans était scolarisé, ce pourcentage est passé à 43% dix ans plus tard.

En 1991, 89% des jeunes sont sortis du système éducatif (y compris l'apprentissage) avec un niveau allant du CAP aux diplômes de l'enseignement supérieur tandis que 88.300 jeunes sortaient des premier et second cycles professionnels sans qualification avant l'année terminale de CAP ou BEP.

63% d'une génération accèdent par ailleurs au niveau du baccalauréat général, technique ou professionnel ou à celui des brevets professionnels et de techniciens tenus pour équivalents.

Ces quelques indications (1) témoignent ainsi d'une élévation générale du niveau de scolarisation des jeunes dans le système éducatif initial et d'une légère réduction du noyau dur constitué par les effectifs de jeunes quittant le système scolaire sans qualification.

Il reste que cette évolution s'est traduite par un développement de la filière de l'enseignement général au détriment de l'enseignement professionnel : il convient par exemple de remarquer que la baisse des effectifs préparant un CAP n'a pas été comblée par une augmentation des effectifs se préparant au BEP ou au bac professionnel.

(1) Sources : L'état de l'école (MEN - DEP oct 93).

2. La désaffection qui touche l'enseignement technique et professionnel sous statut scolaire.

En 1991, 2,5 millions d'élèves étaient inscrits dans les lycées, dont les deux-tiers suivaient la filière de l'enseignement général tandis que l'autre tiers préparait un baccalauréat technologique ou un brevet de technicien.

Pour la même année, les lycées professionnels accueillent environ 650.000 élèves et ont perdu plus de 100.000 élèves depuis le milieu des années 1980. Les prévisions établies pour la rentrée 1993 font apparaître une nouvelle baisse (630.000) des effectifs qui se ventile de manière contrastée selon les diplômes préparés :

- une croissance encore forte des effectifs des bacs professionnels (+ 10.000) ;
- une croissance moindre des BEP (+ 1.700) ;
- une forte baisse des préparations des CAP en trois ans (-14.800 élèves).

Au total, si l'on prend en compte le mouvement de transfert des classes de 4ème et de 3ème technologiques vers les collèges (9.000 élèves), les lycées professionnels enregistreront une baisse de 12.000 élèves entraînant la suppression de 750 emplois de professeurs de lycées professionnels.

Les effectifs des élèves des lycées professionnels enregistrent ainsi une baisse relative deux fois supérieure à celle qui touche les lycées ce qui témoigne encore d'une désaffection des jeunes à l'égard de la filière professionnelle.

3. Le développement insuffisant de l'alternance sous statut scolaire.

L'éducation nationale est souvent accusée d'ignorer le monde de l'entreprise dans le cadre des formations en alternance.

Il convient cependant de rappeler par exemple que la préparation au baccalauréat professionnel des titulaires d'un BEP ou d'un CAP passe par un stage en entreprise d'une durée significative.

Dans le même sens les lycées professionnels ont passé des conventions de stages avec les branches professionnelles pour les contrats de qualification. Enfin, en application du plan de trois ans,

les établissements techniques et professionnels ont été chargés de mettre en oeuvre la généralisation de l'alternance. Il reste que les formations dispensées dans ces établissements sont trop fréquemment déconnectées des entreprises et que le temps de réaction pour adapter leurs formations aux besoins est sans doute trop long.

A cet égard, la difficulté à adapter l'appareil de formation à l'évolution de l'appareil de production constitue sans doute un élément essentiel du décalage constaté entre les formations proposées par l'enseignement professionnel public et les besoins des entreprises.

B. L'APPRENTISSAGE : UNE FILIÈRE MAL AIMÉE DE LA FORMATION EN ALTERNANCE

L'apprentissage est en France trop souvent associé à l'échec scolaire, professionnel et social alors que sa finalité directement professionnelle permettrait de réduire l'inadaptation de la formation des jeunes et donc le développement du chômage qui touche particulièrement les 16-25 ans.

1. Une formation en alternance à fort potentiel

Revalorisé par les lois du 23 juillet 1987 et du 17 juillet 1992, l'apprentissage est une formule de formation alternée qui concourt aux objectifs éducatifs de la Nation. C'est une formation initiale qui s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans sous contrat de travail, d'un type particulier, d'une durée de un à trois ans, qui est sanctionnée par un diplôme de l'enseignement technologique du second degré ou du supérieur, un titre d'ingénieur ou un titre homologué.

Elle associe une entreprise agréée qui doit assurer une formation pratique sous la responsabilité d'un maître d'apprentissage et d'un centre de formation d'apprentis (CFA) conventionné avec l'Etat ou la région, et géré par les chambres consulaires.

Depuis plus de vingt ans, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour revaloriser cette voie de formation :

- allègement des formalités imposées aux maîtres d'apprentissage (loi du 12 juillet 1977) ;

- ouverture aux formations supérieures en 1987 (bac professionnel, BTS, diplômes d'ingénieurs) ;

- amélioration de la rémunération de l'apprenti qui varie selon son âge et son ancienneté ;
- simplification de la procédure d'agrément ;
- extension au secteur public ;
- exonération des charges sociales et d'une partie de la taxe d'apprentissage pour les entreprises.

En dépit de ces efforts de revalorisation, la formule reste boudée et par les employeurs et par les élèves.

2. Une formule de plus en plus boudée

Alors que les effectifs d'apprentis atteignaient 228.000 au début des années 80 et avaient progressé jusqu'à 234.000 en 1989, ceux-ci régressent depuis le début des années 90 et ont enregistré notamment une baisse de 9,6 % entre 1990 et 1991.

Si cette désaffection s'explique pour partie par le creux démographique intervenu au cours de la période, elle résulte surtout d'une image dégradée de l'apprentissage dans certains secteurs, tant dans le domaine des conditions de travail que dans celui des formations offertes aux apprentis, d'une méconnaissance des possibilités de formations de haut niveau prévues par les lois de 1987 et de 1992 et surtout d'une image négative de la formation professionnelle auprès des jeunes et des familles.

Cette formule est également boudée par les entreprises puisqu'en 1991, 60 % des apprentis étaient accueillis dans des entreprises artisanales de moins de cinq salariés alors que les entreprises de plus de 200 salariés n'accueillaient que 2% des apprentis.

3. Une typologie caractérisée

L'apprentissage apparaît en effet réservé à certaines catégories de jeunes et d'emplois :

- l'apprentissage est surtout masculin (70 %) ;
- les deux-tiers des apprentis ont entre 16 et 17 ans ;

- ils sont accueillis dans les petites entreprises de moins de 10 salariés (74 %) ;

- jusqu'en 1991, ils étaient issus des classes préparatoires annexées aux CFA qui recrutait essentiellement des élèves en situation d'échec scolaire, ou des classes de troisième (23 %) et de quatrième (9 %) ;

- ils sont enfants d'ouvriers (48 %) ;

- ils se concentrent dans quelques métiers :

. mécanique : 19 %

. alimentation : 15 %

. commerce : 12 %

. bâtiment : 12 %

. boulangerie-pâtisserie : 11 %

- ils sont inégalement répartis entre les régions : sur 28 académies, dix comptant chacune plus de 10.000 apprentis rassemblent au total la moitié des effectifs, tandis que cinq académies ont moins de 5.000 apprentis ;

- 95% des apprentis préparent le CAP, 0,8% le BEP et 4 % le bac professionnel un jeune sur deux choisit désormais le lycée professionnel, au lieu de l'apprentissage, pour préparer le CAP.

L'apprenti-type est ainsi actuellement, un jeune de 17 ans en situation d'échec scolaire qui prépare un CAP en travaillant dans une petite entreprise du secteur des métiers.

4. Une filière conduisant pourtant à un emploi

Cette évolution est d'autant plus regrettable que l'apprentissage apparaît, à diplôme égal, comme une meilleure voie d'insertion dans l'emploi que la filière scolaire même si celle-ci offre de plus grandes chances de réussite au CAP (48 % des apprentis contre 69 % des élèves de lycée professionnel).

En 1991, 50 % des apprentis trouvaient un emploi. Une étude du CEREQ de novembre 1991 indique que sept mois après leur sortie de CFA, 37 % des apprentis se trouvaient sous contrat de

travail à durée indéterminée contre 20 % des détenteurs du CAP obtenu par la voie scolaire.

5. Le « modèle » allemand

Si le système dual allemand d'apprentissage repose sur le même principe de formation alternée qu'en France, il privilégie le rôle des professions et des chambres consulaires, l'implication des entreprises dans la définition et la gestion de la formation, la participation des partenaires sociaux, l'engagement des grandes entreprises et met en oeuvre des moyens financiers très importants. Il en résulte :

- une meilleure formation des jeunes actifs de moins de 25 ans (20 % ne possèdent pas de diplôme contre 33 % en France) ;

- un taux de chômage des moins de 25 ans quatre fois inférieur au taux français ;

- une réduction du risque de chômage pour les détenteurs d'un diplôme équivalent au CAP-BEP (de moitié en Allemagne contre un tiers en France) ;

- que seulement un jeune allemand sur quinze ne trouve pas d'emploi contre un sur cinq en France.

Si le modèle allemand est actuellement l'objet d'une certaine désaffection (pour la première fois les effectifs étudiants dépassent ceux des apprentis), il peut cependant constituer, compte-tenu de ses résultats, une source d'inspiration pour orienter la réforme de notre système d'apprentissage.

Celle-ci devrait passer par une orientation précoce et positive des jeunes vers les enseignements professionnels par une mobilisation des moyens financiers de l'Etat, des collectivités locales et des employeurs, par une simplification des procédures imposées aux entreprises qui accueillent des apprentis, par un engagement des professions en faveur de cette filière et par un contrôle de la qualité des formateurs.

En dépit de son efficacité (transmission des savoirs dans les métiers, taux satisfaisants d'insertion dans l'emploi, ...), l'apprentissage ne saurait cependant à lui seul, en l'état, répondre aux aspirations des jeunes, à la demande des entreprises et constituer l'unique filière de formation professionnelle initiale par alternance.

Il importerait ainsi, en combinant les qualités des deux systèmes (formation générale pour l'enseignement professionnel sous statut scolaire et insertion satisfaisante dans l'emploi pour l'apprentissage) de mettre sur pied une filière rénovée.

A cet égard, le projet de loi en rapprochant les deux systèmes, qui se sont trop longtemps ignorés et opposés, constitue une première étape et devrait permettre de réduire autant que possible à l'avenir les coûteuses politiques d'insertion menées, en aval du système éducatif, en direction des jeunes sortis du système scolaire sans qualification ou avec un diplôme inadapté aux réalités de l'emploi.

C - LE MAQUIS DES DISPOSITIFS D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE MIS EN PLACE EN FAVEUR DES JEUNES.

Afin de pallier les carences des formations initiales et d'aider les jeunes à la recherche d'un premier emploi, l'État a été contraint de mettre en place, en aval de celles-ci, des dispositifs successifs fondés sur le contrat et sur les stages.

Pour répondre depuis la fin des années 70 à la montée du chômage des jeunes, les dispositifs se sont multipliés et superposés, avec des logiques complexes et parfois disparates. Les mesures actuellement en vigueur à destination des jeunes déjà sortis du système scolaire poursuivent ainsi quatre types d'objectifs :

- la formation et la qualification des jeunes en situation d'échec scolaire (crédit-formation individualisé) ;

- le développement de l'alternance pour rapprocher les formations des besoins des entreprises (apprentissage et contrats de qualification) ;

- la réduction du coût du travail de la main-d'oeuvre jeune dans le cadre d'emplois permanents (exo jeunes) ou temporaires (contrats d'orientation) ;

- l'organisation dans le secteur non marchand d'activités d'intérêt collectif pour faciliter l'insertion des jeunes en difficulté (contrats emploi-solidarité).

Les études réalisées par le CERÉQ montrent que ces formules sont devenues des points de passage obligés pour la majorité des jeunes de niveau V sortant du système scolaire;

1. Les contrats d'insertion en alternance

L'accord interprofessionnel de 1983 a mis en place trois contrats (qualification, adaptation et orientation) qui visent à l'accès direct à un emploi par l'acquisition d'une qualification et qui sont gérés par les partenaires sociaux dans le cadre des fonds de l'alternance.

Le plus important d'entre eux est le contrat de qualification très proche de l'apprentissage qui concerne les jeunes déjà sortis du système scolaire sans qualification ou qui possèdent un diplôme inadapté.

C'est un contrat à durée indéterminée, dont 25 % de la durée au moins est consacrée à la formation.

Plus de 51 % de ses bénéficiaires ont été accueillis dans des entreprises de moins de dix salariés et près de 11 % dans des entreprises de plus de 200 salariés.

Ces contrats s'adressent de plus en plus fréquemment (36 %) à des jeunes de niveau IV.

227.000 jeunes ont ainsi bénéficié en 1991 d'un contrat d'insertion en alternance, c'est-à-dire autant que ceux qui ont choisi la voie de l'apprentissage. La concurrence entre les deux contrats apparaît évidente et s'est révélée néfaste au développement de l'apprentissage.

2. Les dispositifs successifs d'aide en faveur des jeunes à la recherche d'un premier emploi

a) Le développement des stages-jeunes

Depuis 1977 se sont succédés des dispositifs variés destinés à répondre au chômage des jeunes dépourvus de toute qualification :

- les pactes pour l'emploi,
- le plan avenir-jeunes (1981);

- les stages-jeunes destinés aux 16-18 ans et aux 18-25 ans complétés par la mise en place d'un dispositif d'accueil et de suivi des jeunes (ordonnance du 26 mars 1982).

b) Les TUC et les SIVP

L'accord interprofessionnel du 26 octobre 1983 a d'abord permis le développement des stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) tandis que les travaux d'utilité collective (TUC) étaient mis en place en 1984.

Le développement de ces deux dispositifs s'est imposé au détriment des formules qualifiantes sous contrat de travail.

Ainsi en 1985, alors que 3.041 contrats de qualification et 116.590 contrats d'apprentissage étaient signés, ont été organisés près de 50.000 SIVP et 320.000 TUC qui n'impliquaient pas directement les entreprises.

c) La mise en place de parcours d'insertion

- La création du crédit formation individualisé (CFI) à la fin des années 80 constitue en revanche un dispositif de rattrapage scolaire qui tendait à se rapprocher des besoins des entreprises : 95.000 jeunes bénéficiaient de ce crédit au moment où il a été aussi ouvert aux adultes.

- Le programme PAQUE (Préparation active à la qualification et à l'emploi) créé en 1992, s'efforce de mieux coordonner l'entrée en formation qualifiante et l'accès à l'emploi pour des jeunes en grand danger d'exclusion.

*

* *

Il convient de souligner que ces dispositifs jeunes ont été loin, faute d'un rapprochement suffisant avec les entreprises, de répondre à l'objectif de qualification qui leur était assigné et de constituer une véritable filière de formation et d'insertion en alternance.

Une harmonisation et un renforcement des formations en alternance organisée en amont dans le cadre du système éducatif devraient permettre d'élaguer le maquis de ces dispositifs aux interférences nombreuses et qui se sont révélés coûteux pour assurer des formations peu qualifiantes.

II. LES SOLUTIONS PRECONISEES PAR LE PROJET DE LOI : UNE MEILLEURE ADAPTATION DU SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE INITIALE AUX BESOINS

Afin de remédier aux défauts du système de formation initiale des jeunes, le projet de loi dans son titre III se propose notamment, selon trois orientations, de rapprocher davantage les formations qualifiantes des besoins exprimés dans les bassins d'emploi, d'associer l'éducation nationale au fonctionnement et au développement de l'apprentissage et de dessiner de nouvelles perspectives à court terme pour la réforme du système de formation en alternance.

A. L'EXTENSION DE LA COMPETENCE DES REGIONS EN MATIERE DE FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Depuis la loi du 7 janvier 1983, les régions sont compétentes en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, mais en raison des interventions répétées de l'Etat dans les actions prioritaires en faveur des jeunes, d'un partage de compétences incertain et du rôle financier privilégié de l'Etat, cette décentralisation globale n'a pu être totalement appliquée.

1. Une décentralisation inachevée

a) En matière de formation initiale

La formation initiale relevant de l'éducation nationale est assurée par les lycées technologiques et professionnels qui sont soumis à une double compétence :

- celle des régions pour l'élaboration des schémas régionaux des formations et les programmes prévisionnels d'investissement ;

- celle de l'Etat pour les décisions d'ouverture et de fermeture des sections d'enseignement, le recrutement et l'affectation des professeurs, l'élaboration et la collation des diplômes.

b) En matière d'apprentissage

Consacrée par les lois de décentralisation, la compétence pleine et entière des régions en matière d'apprentissage s'est trouvée peu à peu réduite par le développement des programmes prioritaires de l'Etat visant notamment les jeunes de 16 à 25 ans sortis du système éducatif sans qualification ou avec une formation inadaptée.

2. Les dispositions du projet de loi

Le projet de loi étend les compétences des régions et institue des plans régionaux de la formation professionnelle des jeunes.

a) L'accroissement de la compétence des régions

L'article 31 du projet de loi transfère aux régions la responsabilité des programmes de formation destinés aux jeunes de 16 à moins de 26 ans qui relèvent aujourd'hui de la compétence du ministère du travail.

Les programmes de formation qualifiante feront l'objet d'un transfert de compétences dès 1994.

Les actions d'insertion et de formation destinées aux jeunes de faible niveau feront l'objet d'une décentralisation par voie contractuelle au niveau des régions.

Le projet de loi prévoit en outre expressément, qu'à l'issue d'une période de cinq ans, la région aura compétence sur l'ensemble de la formation professionnelle continue en faveur des jeunes de moins de 26 ans.

Il précise enfin que les moyens des réseaux d'accueil tendant au suivi et à l'insertion des jeunes (PAIO et missions locales) feront l'objet d'un transfert aux régions pour la seule formation, l'accompagnement social restant de la compétence de l'Etat.

b) L'institution du plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes

- Son objet

L'article 34 du projet institue des plans régionaux qui ont pour objet de programmer à moyen terme les diverses filières de formation compte tenu des réalités économiques régionales afin d'assurer aux jeunes de meilleures chances d'accès à l'emploi.

Ce plan régional prendra en compte les orientations définies par les contrats d'objectifs pris au titre de la loi du 7 janvier 1983.

- Son champ d'application

Le plan régional couvrira l'ensemble des filières de formation des jeunes préparant à un emploi :

- la formation initiale préparant à un diplôme de formation professionnelle délivrée par l'Etat ;

- l'apprentissage qui relève déjà de la compétence pleine et entière de la région ;

- les contrats d'insertion en alternance prévus au titre VIII du livre IX du Code du travail ;

- les actions de formation professionnelle continue en faveur des jeunes à la recherche d'un emploi.

- Son élaboration

Le nouveau plan régional sera établi par le conseil régional et élaboré en concertation avec l'Etat après consultation du conseil économique et social régional, des partenaires sociaux, des chambres consulaires au niveau régional et du conseil académique de l'éducation nationale.

Il sera approuvé par le conseil régional après consultation du préfet de région et des autorités académiques concernées, des partenaires économiques et sociaux de la région et du conseil économique et social régional.

- Sa mise en cohérence avec les divers schémas régionaux de formation

Le plan régional, outre les orientations et les priorités définies par les contrats d'objectifs conclus avec les branches professionnelles qui fixent des objectifs pluriannuels en matière d'apprentissage, d'enseignement professionnel ou technologique par alternance, prendra également en compte l'ensemble des différents schémas de formation au plan régional, et remplacera lui-même à l'avenir le schéma prévisionnel pour l'apprentissage.

- Les incidences du plan régional sur le rôle de l'Education nationale dans les formations initiales

Interrogé par votre commission quant à la responsabilité de l'Etat dans le domaine des formations initiales dispensées par les lycées techniques et professionnels, le ministre de l'éducation nationale a précisé, qu'à l'exception de la définition du plan régional, l'éducation nationale conserverait une responsabilité essentielle en matière de formation professionnelle initiale, qu'il s'agisse :

- de l'élaboration du plan régional, qui se fera en concertation avec le représentant de l'Etat et après consultation des autorités académiques concernées ;

- du rôle d'acteur principal de la formation avec les lycées techniques et professionnels ;

- de la définition et de la collation des diplômes ;

- de la garantie que l'ensemble des formations des jeunes correspondront à un standard national ;

- du recrutement et de l'affectation des enseignants.

Ces garanties sont de nature à prévenir des inégalités qui pourraient survenir entre les régions quant au niveau et à l'éventail des formations dispensées.

B. L'ASSOCIATION DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT AU DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE

Les articles 35 à 38 du projet de loi tendent successivement à définir un droit à l'expérience d'initiation professionnelle, à rétablir les classes préparatoires à l'apprentissage, à renforcer l'information sur l'orientation scolaire et professionnelle et à ouvrir des sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement.

Ces dispositions témoignent du souci d'associer le système scolaire au développement des formations en alternance et dans un premier temps, plus particulièrement, de l'apprentissage.

1. Le développement de l'apprentissage dans les établissements d'enseignement publics ou privés

a) La situation existante

La loi de décentralisation du 7 janvier 1983 a donné compétence à la région pour assurer le fonctionnement de l'apprentissage et l'équipement des centres de formation des apprentis (C.F.A.) qui font l'objet d'une convention avec la région mais aussi parfois avec l'Etat.

L'éducation nationale subventionne pour sa part douze C.F.A. à recrutement national qui sont gérés par l'Etat.

Les établissements locaux d'enseignement gèrent par ailleurs 58 C.F.A. publics qui accueillent en 1992 environ 16.000 apprentis.

La présence de l'éducation nationale se manifeste également avec l'inspection de l'apprentissage qui a pour mission de contrôler sur le plan pédagogique, administratif et financier les C.F.A. ainsi que la formation dispensée aux apprentis dans les entreprises. Le service académique de l'inspection de l'apprentissage (S.A.I.A.) outre ces missions exercées en tant que service d'Etat à la disposition du préfet ou du président du conseil régional, peut également participer à l'élaboration et à l'animation de la politique rectorale en matière d'apprentissage.

Le ministère de l'éducation nationale s'est par ailleurs attaché au cours de l'année 1993 à rénover les C.F.A. publics en tant que sites de référence en matière de formation par l'apprentissage, à obtenir une reconnaissance de ces centres par les milieux professionnels, et à développer toutes les formes de partenariat avec les entreprises et les organisations professionnelles dans le domaine de l'information des élèves des collèges.

b) L'ouverture de sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement

Afin d'assurer la rénovation de l'apprentissage, l'article 38 du projet de loi autorise son développement dans tout établissement public ou privé d'enseignement, notamment dans les lycées technologiques et les lycées professionnels relevant de l'éducation nationale.

La création de ces sections s'effectuera par voie de convention passée entre ces établissements, les conseils régionaux et

toute personne morale visée au 1er alinéa de l'article L. 116-2 du code du travail.

Ces sections d'apprentissage constituées au sein des établissements d'enseignement seront assimilées, sur le plan financier, à des C.F.A.

Il est enfin prévu que les conventions créant les sections d'apprentissage devront être conformes à une convention-type établie par la région.

c) Une initiative favorable à la revalorisation de l'apprentissage

L'ouverture des sections d'apprentissage dans les établissements scolaires apparaît comme une mesure positive pour revaloriser cette filière de formation en alternance, la faiblesse de l'apprentissage résidant en l'absence de formation générale dans les enseignements dispensés.

Cette formation théorique et générale sera ainsi assurée dans les établissements scolaires par les enseignants des lycées professionnels et techniques.

Cette implantation dans les établissements est également de nature à réduire l'aversion de nombreux élèves envers cette formule de formation en alternance et de favoriser l'objectif de doublement du nombre des apprentis proposé par le Gouvernement.

Il reste que la réussite de cette initiative est subordonnée à une professionnalisation effective des formations dispensées, ce qui suppose un filtrage des organismes susceptibles de participer, à la convention passée entre la région et l'établissement concerné, afin que ces sections délivrent des diplômes qualifiants adaptés prioritairement aux réalités des bassins d'emploi.

2. Un rétablissement discuté : les classes préparatoires à l'apprentissage

Alors que la création de sections d'apprentissage dans les établissements scolaires apparaît de nature à revaloriser cette filière de formation, le rétablissement des classes préparatoires à l'apprentissage à partir de 14 ans dans ces mêmes établissements, ou dans les C.F.A., a fait l'objet de sévères critiques, qui s'appuyaient pour l'essentiel sur les expériences passées.

a) Des précédents plutôt décevants

Il convient de rappeler que les classes préparatoires à l'apprentissage (C.P.A.) ont été créées par une circulaire de 1972, en même temps que les classes préprofessionnelles de niveau (C.P.P.N.), pour prendre le relais des classes de 4ème et 3ème pratiques.

Elles s'adressaient à des élèves de 14 ans issus de la classe de 5ème et alternaient un enseignement dispensé en établissement scolaire et une activité de 15 à 18 semaines par an dans une entreprise sous la direction d'un même maître d'apprentissage.

Les préapprentis placés sous statut scolaire étaient rattachés soit à un lycée professionnel soit plus rarement à un collège, ou à un C.F.A. et ne devaient pas effectuer plus de 30 heures de travail hebdomadaire.

En fait, ces C.P.A. se sont transformées en véritables filières de relégation, sauf cas exceptionnel comme celui constaté dans l'industrie du bâtiment.

En outre, certains abus étaient constatés dans plusieurs professions artisanales concernant l'utilisation qui était faite de ces préapprentis, notamment quant à la durée et aux conditions de travail qui leur étaient imposées.

Par ailleurs, ces C.P.A. se sont révélées peu efficaces en matière de formation puisque moins de la moitié des élèves entamaient ensuite une préparation à un C.A.P.

En dépit de leurs défauts, ces classes ont survécu à la réforme Haby qui a institué en 1975 le collège unique.

Les réticences conjuguées des employeurs et des familles ont sonné le glas de cette formule pédagogique : alors que les effectifs des C.P.A. et des C.P.P.N. représentaient encore 180.000 élèves à la fin des années 70, ces effectifs étaient tombés à environ 30.000 lors de la suppression de ces classes à la rentrée 1991.

Cette formule n'a cependant pas totalement disparu puisqu'environ 5.000 préapprentis sont encore inscrits dans les C.F.A., notamment dans la filière du bâtiment.

Enfin, les élèves qui ont terminé un premier cycle secondaire, et atteint le niveau de la troisième peuvent toujours bénéficier d'une dérogation à l'obligation scolaire pour commencer un apprentissage à 15 ans.

b) Les dispositions du projet de loi

Son article 36 tend à autoriser le rétablissement des C.P.A. dans les établissements d'enseignement et les centres de formation d'apprentis (C.F.A.).

L'Assemblée nationale a précisé, contre l'avis du Gouvernement, que cette ouverture devra obligatoirement être prévue dans les plans régionaux de développement des formations professionnelles des jeunes, en vue d'accueillir dès 14 ans, les élèves qui souhaiteraient acquérir une préqualification professionnelle par la voie de la formation en alternance.

Il est permis de douter que ce rétablissement des C.P.A. dans leur forme ancienne contribue à revaloriser et à développer l'apprentissage.

Certains ont observé, en outre, que la résurgence de ces classes anticipait ou préjugait quelque peu des décisions qui seront prises au terme de la réflexion engagée sur la réforme du collège unique et aboutissait à instituer un palier d'orientation à la fin de la classe de 5ème.

c) Pour une autre approche

Il convient cependant que ces jeunes en situation de grande difficulté scolaire bénéficient de mesures de rattrapage aussi précoces que possible.

Des formules de formation sous statut scolaire mêlant un minimum de formation générale dispensée à école avec une expérience pratique en entreprise peut être de nature à relancer l'intérêt d'élèves qui ont très tôt le sentiment d'être étranger à un enseignement général à temps plein.

On ne saurait donc se satisfaire d'un rétablissement pur et simple des anciennes C.P.A. qui accueilleraient les exclus du système scolaire.

Ces nouvelles classes devront au contraire permettre à leurs élèves d'acquérir une première expérience professionnelle, préalable à une véritable formation en alternance conformément au nouveau droit à l'initiation professionnelle prévu à l'article 35 du projet et qui sera détaillé plus loin.

Enfin, comme il ne saurait être question d'orienter autoritairement ces jeunes élèves en difficulté vers telle ou telle filière, il conviendra de développer les moyens d'information pour mettre en place une orientation réaliste et efficace au moment le plus

opportun de la scolarité plutôt que de laisser passer de classe en classe des jeunes en grande difficulté et qui se retrouveront dépourvus de toute qualification à l'issue de la scolarité obligatoire.

3. L'information sur l'orientation scolaire et professionnelle : l'ouverture vers les formations en alternance

a) Le système existant

Au terme de l'article 8 de la loi d'orientation du 10 juillet 1989, les élèves bénéficient au cours de leur scolarité du droit au conseil et à l'information sur les enseignements et les professions.

Cette information est dispensée par les conseillers d'orientation et les enseignants et doit permettre à chaque élève d'élaborer un projet d'orientation scolaire et professionnelle.

b) Son renforcement et son ouverture

L'article 37 du projet de loi tend à renforcer cette information en instituant une obligation d'informer les élèves sur l'ensemble des filières d'enseignement et notamment sur les dispositifs de la formation en alternance, et sur l'apprentissage.

Il stipule en outre que les représentants des organisations professionnelles et des organismes consulaires seront associés à l'information dispensée par le corps enseignant et par les conseillers d'orientation.

Ouvrant les établissements scolaires aux milieux professionnel et à l'entreprise et permettant de souligner le lien entre la formation et l'emploi, cette disposition est de nature à étendre l'audience des formations en alternance auprès des élèves et à leur faire connaître les virtualités de l'apprentissage notamment pour les formations de haut niveau.

Elle devrait aussi permettre d'amorcer un nécessaire rééquilibrage entre les filières générale et professionnelle et d'abord dans les établissements du second degré.

III. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PROJET DE LOI

Alors que les trois séries de mesures qui viennent d'être examinées sont d'application immédiate (rapprochement des formations des jeunes des bassins d'emploi, association de l'éducation nationale au développement de l'apprentissage, participation du monde professionnel à l'orientation), le projet de loi ouvre également des perspectives nouvelles qui devraient tendre à assurer le développement des formations en alternance.

La principale de ces dispositions consiste à mettre en oeuvre un véritable droit à l'expérience d'initiation professionnelle selon des modalités encore floues qui sont en fait largement subordonnées à la définition de la future filière de formation en alternance et au contenu de la réforme du collège.

A. LE DROIT A L'EXPERIENCE D'INITIATION PROFESSIONNELLE

1. Le constat

L'absence de toute expérience professionnelle, même pour les jeunes qui sortent du système éducatif avec une formation générale de bon niveau, constitue souvent un obstacle insurmontable pour l'obtention d'un premier emploi.

Ce phénomène s'est amplifié en raison des choix effectués par les élèves en faveur de l'enseignement général ne débouchant pas sur des qualifications adaptées au marché du travail.

Il aboutit à un certain type de déclassement conduisant de plus en plus de jeunes à exercer un premier emploi qu'ils estiment déqualifiant par rapport à leur niveau de diplôme.

La mise en oeuvre d'un droit nouveau à l'initiation professionnelle devra bénéficier aussi aux quelques 90.000 primo-demandeurs d'emploi qui quittent le système éducatif sans aucune qualification.

2. Le principe fixé dans le projet de loi

L'article 35 du projet de loi tend à reconnaître à tout jeune avant sa sortie du système scolaire un droit à une formation professionnelle destinée à l'initier au monde du travail, quelque soit le niveau d'enseignement qu'il a atteint.

Cette formation devrait être dispensée dans le cadre des formations aboutissant à un diplôme d'enseignement professionnel, des formations d'insertion courtes mises en place après l'obtention de diplômes d'enseignement général ou technologique, et des formations spécifiques inscrites dans les nouveaux plans régionaux de formation des jeunes.

Ces formations seront enfin mises en place en concertation avec les entreprises et les professions.

3. Des modalités à définir

Le ministre de l'éducation nationale a indiqué devant votre commission que cette initiation professionnelle pourra emprunter des formes diverses et que l'éducation nationale, même si elle en sera sans doute le premier acteur, ne souhaitait pas avoir le monopole de ces actions.

La mise en oeuvre de ce droit qui devrait être effectuée dans un délai de trois à cinq ans pourrait contribuer, selon lui à modifier radicalement la perception qu'ont les jeunes de la formation professionnelle qui est trop souvent assimilée à la notion d'échec scolaire.

Elle suppose enfin en matière d'information sur l'orientation une véritable synergie entre les établissements scolaires, les entreprises et les organismes de formation.

En dépit du flou de ses perspectives, ce droit nouveau apparaît de nature à réduire l'écart observé entre les flux de sortie du système éducatif et les attentes du marché du travail.

Les rénovations concertées de la formation professionnelle initiale de l'éducation nationale, de l'apprentissage et des formations complémentaires d'insertion devraient ainsi permettre d'assurer la mise en oeuvre effective de ce droit à l'expérience d'insertion professionnelle et de rééquilibrer les flux d'orientation entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel.

B. LA PERSPECTIVE D'UNE NOUVELLE FILIERE DE FORMATION EN ALTERNANCE

L'apprentissage même revalorisé et associé aux établissements scolaires ne saurait cependant constituer la seule réponse aux besoins des jeunes et des entreprises et la formation en alternance doit en conséquence être développée par les partenaires sociaux afin de constituer le second volet d'un système global de formation professionnelle des jeunes.

Dans cette perspective, le projet de loi fixe deux objectifs :

1. La négociation sur le recours aux contrats d'insertion en alternance

L'article 41 du projet de loi stipule d'abord que la négociation collective de branche devra porter chaque année sur les modalités de recours aux formations en alternance, afin d'atteindre l'objectif national de 2 % de jeunes en alternance dans chacune des branches professionnelles au terme de l'échéance quinquennale de la loi.

Les partenaires sociaux sont également invités, dans un délai de deux ans, à étendre aux demandeurs d'emploi plus âgés, les mesures de formation en alternance répondant aux besoins de leur insertion professionnelle.

2. La recherche d'une filière harmonisée de formation en alternance

L'article 42 du projet de loi dispose que l'Etat engagera une concertation avec l'ensemble des partenaires concernés (régions, partenaires sociaux et chambres consulaires) pour harmoniser et amplifier l'utilisation des diverses mesures de formation sous contrat de travail en faveur des jeunes.

S'inspirant des conclusions du rapport Cambon, l'avant-projet de loi prévoyait que le Gouvernement présenterait dans un délai de six mois un projet de loi permettant la création d'un contrat unique de formation alternée, harmonisant ainsi les contrats d'insertion en alternance et les contrats d'apprentissage dont les effets de concurrence peuvent être préjudiciables à l'ensemble du système d'insertion professionnelle.

C. LA PERSPECTIVE DE LA REFORME DU COLLEGE

La mise en oeuvre du nouveau droit à l'expérience d'initiation professionnelle et le fonctionnement d'une nouvelle filière de formation en alternance supposent enfin que soient précisées les modalités de la réforme du collège dont l'étude a été engagée par le ministre de l'éducation nationale.

Celui-ci a en effet indiqué devant votre commission que le recours à l'apprentissage ne saurait à lui seul résoudre la question du collège unique et qu'il ne s'agissait pas de rétablir l'examen d'entrée en sixième et des filières étanches dans le premier cycle de l'enseignement secondaire.

Il importe selon lui d'éviter que des élèves en difficulté scolaire ne passent de classe en classe jusqu'à leur sortie du système scolaire sans qualification, en mettant en place tous les moyens de rattrapage pour ces élèves.

Toute réforme du collège devra d'abord tenir compte du problème des enfants qui ne souhaitent plus suivre un enseignement scolaire jusqu'à l'âge de 16 ans, mais aussi et surtout permettre d'orienter en temps utile les choix des élèves entre la filière générale et la filière professionnelle de l'enseignement.

Dans cette perspective, a été engagée une réflexion avec les divers partenaires du système éducatif qui devrait déboucher sur une expérimentation dans 300 collèges à la rentrée de 1994, sur une évaluation de ses résultats et sur une généralisation ultérieure à l'ensemble des collèges.

La réforme du collège constitue ainsi un préalable à la rénovation des diverses composantes de l'enseignement professionnel.

*

* * *

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE III

FORMATION ET INSERTION PROFESSIONNELLE

CHAPITRE PREMIER

Décentralisation de la formation professionnelle continue des jeunes

Article 31

Le transfert concerté et progressif aux régions de la formation professionnelle continue des jeunes

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article tend à transférer aux régions la responsabilité des programmes de formation de l'Etat destinés aux jeunes de 16 à moins de 26 ans et notamment le crédit formation individualisé.

Il propose ainsi, d'une part, une décentralisation immédiate de ces actions de formation qualifiante, d'autre part, une décentralisation par voie contractuelle, au niveau des régions, des autres actions en faveur des jeunes.

Il prévoit enfin expressément qu'au terme d'une période de cinq ans, la région aura compétence pour l'ensemble de la formation professionnelle continue en faveur des jeunes de moins de 26 ans.

Il convient de rappeler que, depuis 1983, les régions sont compétentes en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, mais que, du fait de la prééminence de l'Etat dans la répartition des moyens financiers, d'un partage de compétences incertain entre l'Etat, les régions et les entreprises, de procédures complexes et d'un interventionnisme constant de l'Etat dans les

actions en faveur des jeunes, la décentralisation globale de la formation professionnelle n'a pu être complètement mise en oeuvre.

Afin de remédier à ce demi-échec, le projet privilégie la décentralisation progressive et concertée de la formation professionnelle des jeunes afin de simplifier et d'apporter une cohérence aux dispositions actuelles.

L'article 31 tend ainsi à modifier et à compléter l'article 82 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

II. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a procédé à un large débat concernant le transfert aux régions des compétences du réseau d'accueil, d'information et de suivi des jeunes tel que défini par l'ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 et créant notamment les missions locales et les PAIO qui ont révélé leur efficacité en matière d'accompagnement et d'insertion sociale.

Sur proposition du Gouvernement, elle a précisé que les compétences transférées à la région sont celles exercées par l'Etat en matière de formation professionnelle à l'exception des missions d'accompagnement social et d'insertion sociale, qui relèvent de plusieurs ministères.

III. Position de la commission

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 32

Le transfert aux régions des ressources correspondantes

Les paragraphes I, II et III de cet article tendent à transférer aux régions les ressources nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont dévolues à l'article 31.

Il convient de rappeler que, faute d'un financement spécifique, les régions n'ont pas été en mesure depuis 1983 de mettre en oeuvre une politique véritable de formation professionnelle : la part de leur financement dans les dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage ne représente que 20% contre 80% des dépenses à la charge de l'Etat, qui a assuré par exemple la mise en oeuvre des actions en faveur des jeunes et du crédit formation, alors que ces mesures nouvelles relevaient des régions.

Instruite par des expériences passées, votre commission a vivement insisté sur le respect scrupuleux de ces transferts par l'Etat.

Elle a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 33

Coordination

Cet article de coordination tient compte des modifications introduites par l'article 31 attribuant compétence à la région pour organiser des actions destinées aux jeunes de moins de 26 ans en vue de leur permettre d'acquérir une qualification.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 34

Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes

I. Commentaire du texte du projet de loi

L'article 34 institue et définit le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes.

● Son paragraphe I précise l'objet du plan régional, c'est-à-dire la programmation à moyen terme des formations répondant aux besoins de la région et permettant un développement cohérent des diverses filières de formation, compte tenu des réalités économiques régionales et des besoins des jeunes, afin d'assurer à ces derniers les meilleures chances d'accès à l'emploi.

Le plan prend également en compte les orientations définies par les contrats d'objectifs pris au titre du dernier alinéa de l'article 24 de la loi du 7 janvier 1983 ;

● Le paragraphe II précise le champ d'application du plan de développement qui concerne l'ensemble des filières de formation des jeunes et préparant l'accès à un emploi :

- la formation initiale préparant à un diplôme de formation professionnelle délivré par l'Etat, c'est-à-dire relevant de l'éducation nationale, ainsi que les formations complémentaires d'initiative locale ;

- l'apprentissage, pour lequel la compétence des régions est déjà entière mais qui s'est trouvé progressivement limitée dans le domaine de la formation professionnelle continue par le développement des programmes prioritaires de l'Etat, notamment en faveur des jeunes de 16 à moins de 26 ans sans qualification ou disposant d'une qualification inadaptée ;

- les contrats d'insertion en alternance prévus au titre VIII du livre IX du code du travail ;

- les actions de formation professionnelle continue en faveur des jeunes à la recherche d'un emploi.

● Le paragraphe III de l'article 34 définit la procédure d'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes.

Il dispose que le plan est élaboré par le Conseil régional après consultation de l'Etat et des partenaires sociaux au niveau de la région, en association avec le conseil économique et social régional ainsi qu'avec les organisations consulaires.

Outre les orientations définies par les contrats d'objectifs conclus avec les branches professionnelles visées au § I de l'article 34 - qui fixe des objectifs pluriannuels en matière d'apprentissage, d'enseignement professionnel ou technologique par alternance coordonnées avec les autres voies de formation et d'enseignement professionnel- il prend en compte l'ensemble des schémas régionaux existants, en particulier le schéma régional de l'apprentissage et le schéma prévisionnel des investissements pour la formation initiale.

Cette prise en compte devrait permettre d'améliorer la cohérence des dispositifs de formation mis en place au niveau régional, de recenser les besoins professionnels de formation et les moyens destinés à y répondre.

Le plan régional est approuvé par le Conseil régional après consultation du préfet de région, des autorités académiques concernées, des partenaires économiques et sociaux de la région et du Conseil économique et social régional ;

● Le paragraphe IV de l'article 34 précise enfin que des conventions annuelles seront conclues entre l'Etat (préfet de région et autorités académiques concernées) et les régions pour préciser la programmation et les financements des formations.

II. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté l'article 34 en introduisant des modifications visant :

- à harmoniser de manière plus satisfaisante les contrats d'objectifs avec le plan régional ;

- à préciser que le plan régional prend en considération, non seulement les orientations mais aussi les priorités définies par les contrats d'objectifs ;

- à indiquer que le plan régional est élaboré en concertation avec l'Etat, après consultation du Conseil académique de l'éducation nationale, des partenaires sociaux et des chambres consulaires au niveau régional et du Conseil économique et social régional ;

- à prendre en compte les différents schémas de formation au plan régional ;
- à définir une politique d'information et d'orientation ;
- à considérer que le plan régional vaudra désormais schéma prévisionnel d'apprentissage.

III. Position de la commission

Votre commission ne peut qu'exprimer sa satisfaction de voir ainsi consacré un rapprochement entre les formations et les réalités des bassins d'emploi envisagé dans un cadre suffisamment étendu, c'est-à-dire celui de la région.

Elle se félicite également que soit reconnu le rôle du Conseil académique de l'éducation nationale dans l'élaboration du plan régional, ce qui devrait encore contribuer à assurer la cohérence des formations dispensées au niveau de la région. Elle regrette cependant que, dans cette phase de consultation préalable, ne soit pas mentionné le Comité régional de l'enseignement agricole. Le CREA, qui a été institué par les lois du 9 juillet et du 31 décembre 1984 constitue en effet la seule instance consultative spécifique à l'enseignement agricole et il est obligatoirement consulté sur le schéma prévisionnel des formations.

Dans un souci de parallélisme des formes, et alors que l'Assemblée nationale a précisé que le Comité académique de l'éducation nationale serait désormais consulté dans l'élaboration du nouveau plan régional, il importerait que le CREA, qui représente l'ensemble des acteurs de l'enseignement agricole, et notamment son secteur privé, le soit également.

Sous réserve de ces observations et de cet amendement, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 34 bis (nouveau)

Comité national d'évaluation

I. Texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a décidé de créer un comité national d'évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

Inspiré du comité national d'évaluation des universités, cet organisme contribuerait à faire connaître les actions menées dans les différentes régions et à faciliter les échanges d'expériences d'une région à l'autre, et améliorerait ainsi la lisibilité des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle.

II. Position de la commission

Si votre commission est favorable à la régionalisation des formations professionnelles, elle tient à s'assurer que l'ensemble des politiques régionales constitue bien une politique nationale cohérente et à veiller à son évaluation.

C'est pourquoi elle attache beaucoup d'importance au rôle du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle.

Tout en souscrivant aux objectifs visés par l'auteur de cet article, mais soucieuse de ne pas alourdir un système existant déjà trop complexe, votre commission a considéré qu'il n'était pas opportun de créer un organisme nouveau d'évaluation des politiques régionales menées en matière d'apprentissage et de formation professionnelle.

Elle estime préférable de confier au comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle, institué par l'article 84 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, la charge de cette évaluation.

Ce comité devrait recommander les mesures propres à améliorer les résultats des politiques régionales et à assurer la complémentarité de ces politiques entre elles et avec les actions menées par l'Etat.

Il devrait établir et publier, en outre, tous les trois ans un rapport sur son activité qui sera d'abord transmis au Parlement, à

chaque conseil régional et aux comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

Sous réserve de ces observations, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II

Insertion professionnelle des jeunes et rénovation de l'apprentissage

Article 35

Le droit à l'expérience d'initiation professionnelle

I. Commentaire du texte du projet de loi

Introduit à la demande du ministre de l'éducation nationale, cet article constitue une innovation majeure en reconnaissant à tout jeune, avant sa sortie du système éducatif, un droit à recevoir une formation professionnelle qui l'initiera au monde du travail.

L'absence de toute expérience professionnelle, même pour les jeunes qui arrivent au terme d'une formation générale souvent de bon niveau, constitue en effet fréquemment pour eux un obstacle insurmontable pour l'obtention d'un premier emploi.

Cet objectif devrait être mis en oeuvre :

- en développant des formations conduisant à un diplôme professionnel ;

- en organisant des formations complémentaires courtes permettant notamment de compléter des diplômes d'enseignement général, tels les baccalauréats généraux, par des diplômes professionnels ;

- en organisant, dans le cadre des futurs plans régionaux de formation professionnelle, des dispositifs spécifiques mis en cohérence avec l'ensemble des actions menées en direction des jeunes.

La mise en oeuvre de ce droit à l'initiation professionnelle reste cependant entourée d'un flou certain, compte tenu de la diversité de qualification des jeunes qui devraient en bénéficier. Elle vise à améliorer, dès la formation initiale, l'adéquation entre les flux de sortie du système éducatif et les besoins exprimés sur le marché du travail et à permettre aux jeunes de finaliser leur formation et à les inciter à une meilleure orientation.

Elle devrait tendre aussi à réduire un phénomène de déclassement conduisant de plus en plus de jeunes à exercer un emploi qu'ils jugent déqualifiant car sans rapport avec leur niveau de diplôme.

A cet égard, il convient encore de rappeler que l'objectif d'amener 80% d'une classe d'âge au baccalauréat a eu des effets pervers et constitue un obstacle à l'acquisition d'une formation professionnelle adaptée et attestée en amont, qui serait beaucoup moins coûteuse qu'une formation complémentaire dispensée en aval du système éducatif.

II. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article en apportant la précision que les formations dispensées dans le cadre de l'article 35 seront mises en place en concertation avec les branches professionnelles, sans privilégier tel ou tel type de formations en alternance.

III. Position de la commission

Votre commission estime que c'est à tort que l'on oppose deux objectifs qui sont au contraire complémentaires : donner à tous les jeunes une solide formation générale et leur permettre d'acquérir une première qualification professionnelle avant leur entrée dans la vie active.

Nous sommes donc en présence d'un article novateur et important mais on ne doit pas se dissimuler la difficulté de sa concrétisation.

Elle se félicite que cet article permette de substituer des formules de prévention à des actions de rattrapage engagées depuis plus de quinze ans en faveur des jeunes, après leur sortie du système éducatif, et qui se sont révélées extrêmement coûteuses pour assurer des formations de faible niveau.

Elle ne mésestime cependant pas les difficultés de mise en oeuvre de ce droit à la formation qui devra s'exercer au bénéfice de jeunes pourvus de niveaux de qualification très divers. Pour que l'affirmation de ce droit ne reste pas un voeu pieux, il conviendra que cette formule développe de larges possibilités de réorientation des élèves au cours du cursus scolaire en établissant des passerelles, dans les deux sens, entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel.

Sa mise en oeuvre permettrait ainsi, pour les élèves de l'enseignement général, dès la classe de seconde ou de première, et même pour les bacheliers, de s'orienter vers l'enseignement professionnel ou technologique pour obtenir un diplôme immédiatement utilisable, en empruntant une filière courte plutôt qu'un nouveau cycle d'étude.

La réforme annoncée du système de formation en alternance qui va faire l'objet d'une négociation entre les partenaires sociaux, et d'un prochain projet de loi, devrait permettre de concrétiser ce droit à la formation pour tous, alors que l'apprentissage ne constitue actuellement que le premier volet d'une politique de développement des formations alternées.

L'intérêt principal de cet article est donc de combiner une formation générale satisfaisante dispensée par l'école avec une qualification professionnelle attestée qui devrait être complétée par une première expérience professionnelle.

Ce dispositif devrait également contribuer à réduire le noyau dur des quelque 90.000 jeunes qui quittent chaque année le système scolaire sans aucune qualification et, remédiant à la désaffection qui touche les formations professionnelles courtes, d'amorcer un rééquilibrage souhaitable entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel.

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 36

L'ouverture de classes préparatoires à l'apprentissage

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article, en introduisant un article 7 bis dans la loi d'orientation de 1989, tend à autoriser les plans régionaux de développement des formations professionnelles des jeunes à prévoir l'ouverture de classes préparatoires à l'apprentissage dans les établissements d'enseignement et dans les centres de formation d'apprentis dès l'âge de 14 ans pour les élèves qui souhaiteraient s'engager avant 16 ans dans cette filière de formation.

L'article 36 se propose ainsi d'abaisser à 14 ans l'âge auquel les élèves peuvent être accueillis en classes de préapprentissage et ouvre également ces classes préparatoires aux établissements d'enseignement. Votre commission a enregistré les déclarations du ministre de l'éducation nationale précisant que toutes les précautions seraient prises pour que ces classes préparatoires ne deviennent pas des classes réservées aux élèves en grande difficulté scolaire. En dépit de ces assurances, confortées d'ailleurs par le fait que cette période de préqualification professionnelle de 14 à 16 ans s'effectuera dans les établissements d'enseignement sous statut scolaire, force est de s'interroger sur l'application de cette mesure qui doit par ailleurs être appréciée dans la perspective de la réflexion engagée sur l'avenir du collège unique. Un risque existe de voir transformer la filière de l'apprentissage en voie de relégation, pour les élèves en difficulté, et qui refusent l'école, d'autant que le projet de loi prévoit par ailleurs un allègement des procédures d'habilitation des entreprises qui recevront ces apprentis.

II. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article en précisant malgré l'opposition du ministre de l'éducation nationale, que les plans régionaux devront prévoir l'ouverture des C.P.A. dans les établissements et les C.F.A. alors que le projet de loi initial n'en prévoyait que la faculté.

III. Position de la commission

Votre commission tient tout d'abord à regretter la médiatisation excessive et l'interprétation, quelque peu tendancieuse,

dont l'article 36 a été l'objet. Son rapporteur a pu constater lors de ses auditions que les représentants des métiers et des professions qui participent à la gestion de l'apprentissage avaient été d'autant plus affectés par cette campagne qu'ils n'avaient pas demandé, dans leur quasi totalité, le rétablissement des anciennes classes préparatoires à l'apprentissage.

Certains n'ont pas manqué de présenter cette résurgence des CPA comme répondant aux souhaits d'employeurs désireux de se procurer une main d'oeuvre juvénile, docile et peu coûteuse, conduisant à jeter en pleine crise de l'emploi des jeunes de 14 ans sur le marché du travail, et rétablissant un palier d'orientation à la fin de la classe de 5ème dans les collèges !

Soucieux de ne pas relancer des querelles idéologiques et de sortir du domaine de l'irrationnel en ce domaine, le rapporteur de votre commission, qui a été en son temps rapporteur du projet de loi sur le collège unique, souhaiterait rappeler quelques vérités dictées par le bon sens :

- les collèges accueillent actuellement une population d'élèves en situation d'échec scolaire dans le cadre d'un système d'enseignement général, qui accentue en fait leur marginalisation au sein de chaque classe jusqu'à leur sortie à 16 ans du système éducatif ;

- certains n'ont pas pris conscience que les professions avaient évolué et notamment que l'artisanat avait davantage besoin d'apprentis qualifiés qui deviendront les chefs d'entreprise artisanale de demain que d'une main d'oeuvre constituée des exclus du système éducatif ;

- un séjour en entreprise peut constituer le meilleur moyen pour motiver des jeunes en situation d'échec scolaire ;

- les anciennes classes préparatoires à l'apprentissage se sont soldées par un échec à l'exception de celles de la filière du bâtiment ;

- l'éducation nationale entreprend actuellement une réflexion sur la réforme du collège afin de réduire autant que possible le nombre de ses élèves en situation d'échec scolaire.

Afin d'éviter toute erreur d'interprétation, votre commission tient à préciser que le texte du projet de loi n'institue en aucune manière un retour aux anciennes classes préparatoires à l'apprentissage.

Il n'en reste pas moins que la formulation de l'article 36 gagnerait sans doute à être explicitée afin de clore le faux débat engagé sur le retour des « arpettes ».

Inspirée du souci de ne pas enfermer les futurs élèves de ces classes dans une voie unique et sans issue, votre commission vous proposera d'abord de modifier leur dénomination : l'appellation de « classes d'initiation préprofessionnelle » ouverte aux jeunes de 14 ou 15 ans, paraît mieux adaptée à leur nature et à leur contenu.

Elle a tenu par ailleurs à rappeler que la formation serait dispensée sous statut scolaire et à réaffirmer le libre choix de l'élève quant à son affectation dans cette voie : il serait en effet paradoxal de l'imposer à un élève alors qu'un redoublement ne peut plus l'être.

Elle considère que la préqualification professionnelle attendue devra résulter d'abord d'une formation générale adaptée sur le plan pédagogique, de préférence au cours de la première année, et d'une expérience professionnelle acquise à l'occasion de séjours dans une ou plusieurs entreprises ce qui devrait permettre d'orienter les choix professionnels futurs des élèves.

Votre commission estime par ailleurs que ces classes pourront être ouvertes dans les lycées professionnels et les centres de formation d'apprentis. S'agissant des collèges, ils pourront aussi abriter ces classes lorsque les caractéristiques locales du système scolaire imposeront ce choix et lorsque la présence d'une équipe de professeurs formés et motivés permettra d'éviter le risque de « ghettoisation » de ces classes dans ces établissements d'enseignement général.

La mise en place de ces classes nouvelles doit déboucher sur une véritable préqualification professionnelle et sur une possibilité de choix à 16 ans, l'élève pouvant alors se tourner soit vers la filière de l'apprentissage sous contrat de travail, soit poursuivre sa formation dans la voie de la formation en alternance sous statut scolaire dans un lycée professionnel.

Ces dispositions apparaissent de nature à définir un véritable cycle au bénéfice des jeunes qui ne trouvent pas leur épanouissement au sein de l'enseignement général et à organiser de véritables passerelles leur permettant de rejoindre s'ils souhaitent l'une des filières de la formation en alternance.

Enfin, ces garanties étant précisées, il n'y a pas lieu de rétablir le caractère facultatif de la création de ces classes dans le plan régional tel qu'il figurait dans le projet de loi initial.

Sous réserve de ces observations, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 36 ainsi modifié.

Article 37

L'information sur l'orientation scolaire et professionnelle

I. Commentaire du texte du projet de loi

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 consacre, au bénéfice des élèves en cours de scolarité, un droit au conseil et à l'information sur les enseignements et les professions : l'élève est ainsi en mesure d'élaborer un projet d'orientation scolaire et professionnelle avec l'aide des enseignants et des conseillers d'orientation.

Le paragraphe I de l'article 37 tend à compléter l'article 8 de cette loi en précisant que les chefs d'établissement organisent l'information des élèves sur les dispositifs de formation en alternance, et en particulier l'apprentissage. Il ajoute que cette information est dispensée par les conseillers d'orientation et les enseignants auxquels sont associés les représentants des organisations professionnelles et des organismes consulaires.

Le paragraphe II de l'article 37 tend en conséquence à abroger l'article 3 de la loi d'orientation sur l'enseignement technologique du 16 juillet 1971 qui ne prévoit que la mise à disposition d'une documentation.

Cet article devrait ainsi permettre de concrétiser le lien entre le milieu scolaire et le milieu professionnel, entre l'emploi et la formation, de faire connaître aux élèves les formations en alternance et d'améliorer l'image de l'apprentissage par rapport aux filières considérées comme nobles de l'enseignement général.

II. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article en précisant, à l'initiative du Gouvernement, que cette information porterait sur les professions, les formations y correspondant à temps plein, en alternance et par l'apprentissage et devrait tendre à faciliter le choix

d'un avenir professionnel par l'élève et la méthode d'éducation y conduisant.

III. Position de la commission

Votre commission tient d'abord à constater que l'information sur l'orientation scolaire et professionnelle telle qu'elle devrait s'exercer au terme de l'article 8 de la loi du 10 juillet 1989, notamment par les conseillers d'orientation, a été inégalement mise en oeuvre selon les établissements.

L'information dispensée méconnaît ainsi fréquemment une partie des ressources des filières scolaires et de la formation en alternance et ignore encore trop largement le monde de l'entreprise.

Dans la perspective de la réforme du collège et de la mise en place d'une filière rénovée de la formation en alternance, votre commission vous proposera de préciser que le chef d'établissement exerce désormais la responsabilité de l'organisation de cette information sur l'orientation des élèves ; à cet égard, les proviseurs de lycées auront un rôle capital à jouer dans l'application du droit à la formation qui devra être mis en oeuvre en vertu de l'article 35 du projet de loi. Sous la responsabilité du chef d'établissements, les acteurs habituels de l'orientation -conseillers d'orientation psychologues et personnels enseignants- auxquels il conviendrait d'ajouter les conseillers de l'enseignement technologique, et surtout, comme le prévoit le projet de loi, les représentants des organisations professionnelles et des organismes consulaires, pourront ainsi conjointement mettre en place un véritable programme d'orientation efficace et prenant en compte les réalités des bassins d'emploi.

Ce programme d'orientation serait ainsi une composante du projet d'établissement ou de projets qui pourraient être communs à plusieurs établissements, de manière à assurer une cohérence dans les formations dispensées par des établissements voisins.

Enfin, le fait d'organiser l'information sur l'orientation dans le cadre du projet d'établissement laisse à penser que cette information sera assurée en milieu scolaire et pendant le temps scolaire. Votre commission souhaiterait que le ministre veuille bien lui confirmer ce point. Ce nouveau dispositif apparaît ainsi de nature à contribuer au rééquilibrage souhaité entre les filières de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 38

L'ouverture de sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement publics ou privés

I. Commentaire du texte du projet de loi

Afin d'associer l'éducation nationale au développement des formations en alternance, des sections d'apprentissage pourront être ouvertes dans le cadre de ses propres établissements, notamment dans les lycées d'enseignement professionnel et des établissements privés sous contrat, par voie de convention passée avec les conseils régionaux.

Le paragraphe I de cet article dispose que ces sections constituées au sein des établissements d'enseignement sont assimilées sur le plan financier à des centres de formation d'apprentis et qu'afin de maîtriser ce processus, les ouvertures desdites sections, devront se faire en accord avec la région.

Il précise en outre que les dispositions du chapitre VI du titre premier du livre premier du code du travail, visant les CFA, sont applicables à ces sections à l'exception de l'article L.116-4 (contrôle pédagogique, technique et financier), de l'article L.116-7 (pénalités) et de l'article L.116-8 (application de certaines dispositions du code de l'enseignement technique).

Il stipule enfin que les articles L.116-5 (qualification requise) et L.116-7 (sanction) ne sont pas applicables aux personnels de l'Etat concourant à l'apprentissage dans les établissements.

Le paragraphe II ajoute que les conventions créant les sections d'apprentissage devront être conformes à une convention type établie par la région.

II. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article en précisant, sur proposition du Gouvernement, que l'apprentissage pourrait également être dispensé dans des établissements de formation et de recherche relevant du ministre chargé de la jeunesse et des sports.

Ces établissements n'ont pas le statut d'établissement d'enseignement et il convenait ainsi de les viser spécifiquement dans cet article.

III. Position de la commission

Cette disposition essentielle du projet de loi tend à autoriser l'ouverture de sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement, par convention passée entre ces établissements, la région et toute personne morale visée à l'article L.116-2 du Code du travail.

Cet article du Code définit les partenaires de la région qui peuvent être parties à la convention permettant de créer des centres de formation d'apprentis (organismes de formation gérés paritairement par les partenaires sociaux, collectivités locales, établissements publics, chambres consulaires, établissements d'enseignement privé sous contrat, organisations professionnelles ou interprofessionnelles représentatives d'employeurs, associations, entreprises ou groupements d'entreprises, ou toute autre personne physique ou morale).

La référence à l'article L.116-2 du Code du travail visant la création de CFA est donc extrêmement large et couvre des personnes morales qui n'appartiennent pas nécessairement aux milieux professionnels (associations, personnes physiques ou morales, collectivités locales...) ; il convient cependant de rappeler que, s'agissant des conventions passées par la région, le comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) doit donner son avis avant la création ou la suppression d'un CFA.

Votre commission estime que la création de sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement doit obéir à une logique plus restrictive que celle qui est appliquée dans les CFA privés et doit surtout consacrer une implication réelle des milieux professionnels dans le développement de l'apprentissage au sein de ces établissements.

Dans le cas contraire, la création de sections d'apprentissage dans les lycées professionnels sans concertation avec les professions aboutirait à ce que leurs apprentis ne parviennent pas à trouver des entreprises d'accueil et rencontrent les mêmes difficultés qu'en matière de stages et de périodes de formation en entreprise sous statut scolaire.

Le rapporteur de votre commission estime ainsi que la création de ces sections d'apprentissage doit être subordonnée au respect des principes suivants :

- l'initiative de leur création ne doit pas seulement émaner des établissements d'enseignement qui ont une tendance naturelle à pérenniser leurs structures, mais des représentants des professions ;

- ces créations doivent viser à réduire l'écart entre l'évolution des appareils de formation et de production et doivent s'accompagner de la fermeture de sections devenues obsolètes ;

- les besoins de formation doivent être appréciés dans un cadre géographique suffisamment large afin que les sections créées et les apprentis formés ne se trouvent pas confrontés à une saturation des besoins : à cet égard, la région paraît constituer la référence adaptée ;

- la demande d'ouverture ou de fermeture d'une section doit émaner d'une autorité qui n'a pas un intérêt direct au maintien des formations dispensées ;

- le rôle des partenaires sociaux, traditionnellement gestionnaires de la formation professionnelle, notamment au sein du COREF, doit être étendu ;

- la demande de création, de maintien ou de fermeture de ces sections devrait ainsi émaner d'une organisation professionnelle ou interprofessionnelle, d'une chambre régionale consulaire, ou d'un groupement d'entreprise.

Votre commission vous proposera ainsi un dispositif alternatif qui conserve, d'une part, le mécanisme de droit commun prévu dans l'article 38 du projet de loi, lequel reprend les modalités de création des CFA fixées par l'article L.116-2 du code du travail, et qui prévoit, d'autre part, une solution alternative destinée à renforcer la professionnalisation des sections d'apprentissage qui seront implantées dans les établissements d'enseignement.

Dans le cadre de cette alternative, une organisation professionnelle ou interprofessionnelle, une chambre régionale consulaire ou un groupement d'entreprise pourra constituer une association au niveau régional qui passera avec la région une convention permettant de créer un CFA qui ne disposera pas de moyens propres de formation, mais qui négociera ensuite une convention avec un établissement d'enseignement visant à confier à

ce dernier la formation des apprentis selon un cahier des charges arrêté en commun.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 39

L'habilitation des employeurs accueillant des apprentis

Cet article se propose de réformer la procédure d'agrément des maîtres d'apprentissage qui devient déclarative ; l'habilitation est remplacée par un contrôle a posteriori effectué par les services de l'inspection de l'apprentissage. La notion d'agrément est ainsi supprimée et remplacée par une habilitation délivrée automatiquement lors de l'engagement déclaratif pris par l'employeur. L'article 39 remplace ainsi les dispositions de l'article L. 117-5 du code du travail et stipule que l'employeur doit notifier à l'administration la garantie que l'entreprise, les techniques utilisées, les conditions de travail, d'hygiène et de sécurité, les compétences professionnelles et pédagogiques, ainsi que la moralité des responsables de la formation, sont de nature à permettre une formation satisfaisante des apprentis.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 39 bis (nouveau)

Effets de la signature du contrat d'apprentissage

En complétant le premier alinéa de l'article L. 117-12 du code du travail, l'Assemblée nationale a précisé que la formation de l'apprenti ne pourrait s'engager qu'après la signature du contrat d'apprentissage par les deux parties.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 39 ter (nouveau)

**Les modalités d'application de l'apprentissage
aux départements d'Alsace-Moselle**

L'Assemblée nationale a précisé que les modalités d'application des articles L. 115-1 à L. 119-3 du code du travail relatifs au contrat d'apprentissage pour les départements d'Alsace-Moselle, seront fixées par décret en conseil d'Etat pour tenir compte des circonstances locales.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 40

Le contrat d'insertion

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article tend à créer un nouveau contrat se substituant au contrat d'orientation et au contrat d'adaptation.

- *Le contrat d'adaptation* prévu par l'article L. 981-6 du code du travail est un contrat de travail qui s'adresse aux jeunes demandeurs d'emploi susceptibles d'accepter un poste de travail sous réserve d'une formation complémentaire.

Il peut être utilisé par tous les employeurs, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics administratifs, comporte une durée comprise entre 6 et 12 mois ou indéterminée et comprend une formation de 200 heures sous le contrôle d'un tuteur.

La rémunération est au moins égale à 80% du salaire minimum de branche et ne peut être inférieure au SMIC ; l'employeur finance la formation et bénéficie d'une aide de 80F par heure de formation ; il peut bénéficier depuis juillet 1993 d'une aide forfaitaire de 3.000 F pour les contrats d'adaptation conclus pour une durée indéterminée.

Cette formule est en constant recul depuis 1988 et a enregistré une chute de 91.000 à 65.000 contrats entre 1991 et 1992.

- Le *contrat d'orientation* prévu par l'article L. 981-7 du code du travail a remplacé le stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), supprimé par la loi du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi.

Ce contrat, d'une durée de 3 à 6 mois, offre au jeune la possibilité d'acquérir une première expérience en entreprise en lui offrant un projet professionnel.

Les actions d'orientation sont dispensées dans un organisme de formation pendant le temps de travail dans le cadre du contrat : ses bénéficiaires perçoivent un salaire en fonction de leur âge.

Sa place reste modeste au sein des quelques 300.000 contrats en alternance signés en 1992. Du fait notamment de la concurrence de la formule «Exo-jeune», moins de 2.000 contrats d'orientation ont été signés dans les six derniers mois de 1992.

La désaffectation touchant ces deux contrats conduisait donc à modifier ces deux formules d'insertion professionnelle.

Le paragraphe I de l'article 40 abroge ainsi les articles L. 981-6 et L. 981-7 du code du travail visant ces deux contrats ainsi que les articles L. 981-8 et 9 relatifs à la rémunération et à l'exonération de l'embauche sous contrat d'orientation.

Le paragraphe II en créant les articles L. 981-9-1 à L. 981-9-3 vise à fixer les objectifs du nouveau contrat d'insertion, son statut ainsi que les modalités correspondantes d'allègement des cotisations sociales patronales.

Le contrat d'insertion aura pour objet de favoriser l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes d'un niveau de formation égal au plus au niveau IV. Le contrat, d'une durée déterminée, sera valable pour une durée comprise entre six mois et un an, renouvelable, et son bénéficiaire jeune pourra suivre une formation au moins égale à 10% de la durée du contrat.

II. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article en précisant :

- que la période de formation serait financée par la participation des employeurs à la formation professionnelle au titre des formations en alternance ;

- que le contrat d'insertion serait étendu aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur d'un niveau de formation égal ou supérieur au niveau III et qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi : dans ce cas, la réalisation d'un "projet professionnel" mené sous la direction d'un tuteur peut tenir lieu de formation ;

- que la durée minimale de la formation, qui reste facultative, serait portée à 15% de la durée du contrat.

III. Position de la commission

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 41

La négociation sur le recours aux contrats d'insertion en alternance

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article a un double objet.

Son paragraphe I tend à créer une obligation annuelle de négocier pour les organisations professionnelles, sur les contrats d'insertion en alternance et sur l'apprentissage, au niveau de chaque branche professionnelle.

L'objectif recherché est de faire bénéficier 2% des effectifs de chaque branche, dans un délai de cinq ans, de ces formules et d'impliquer certaines branches professionnelles très en retard dans ce domaine.

Le paragraphe II de l'article 41 permet ensuite aux demandeurs d'emploi adultes dont la qualification est insuffisante, ou qui ont perdu depuis trop longtemps le contact avec une activité professionnelle, de bénéficier des mêmes dispositions que celles prévues pour les jeunes de 16 à 25 ans, en vue de s'orienter, se réadapter ou se qualifier. Les partenaires sociaux, qui sont à l'origine des formations professionnelles en alternance, sont ainsi invités à mettre au point ces nouvelles dispositions dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi.

II. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article en précisant sur proposition du Gouvernement, que la négociation tendant à étendre le bénéfice des contrats d'insertion aux demandeurs d'emploi adultes, devra aboutir dans un délai de deux ans et s'engager au niveau national et interprofessionnel.

III. Position de la commission

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 42

La recherche d'une filière harmonisée de formation en alternance

Cet article prévoit une négociation entre l'Etat, les régions, les partenaires sociaux et les chambres consulaires pour amplifier et harmoniser les diverses mesures de formation sous contrat de travail en faveur des jeunes.

S'inspirant des conclusions du rapport «Cambon» qui prônait une harmonisation des contrats d'insertion en alternance et de l'apprentissage dont les effets de concurrence seraient préjudiciables à l'ensemble du système d'insertion professionnelle, l'avant-projet de loi prévoyait que, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement présenterait un

projet de loi permettant la création d'un contrat unique de formation alternée, visant à l'acquisition d'une qualification professionnelle se substituant aux dispositifs prévus aux articles L. 115-1 et L. 981-1 du code du travail.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification mais a précisé dans un paragraphe V nouveau à l'article premier du projet de loi que, dans la perspective de l'élaboration d'un projet de loi visant à l'institution d'une filière de formation en alternance, le Gouvernement ferait connaître avant le 31 mars 1994 les dispositions relatives aux modalités de financement correspondantes et précisera les dispositions particulières en vue de rendre plus efficaces les contributions des entreprises à l'effort de formation et la part qu'y prennent les régions au moyen des fonds régionaux de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 42 bis (nouveau)

Le diplôme de maître d'apprentissage

I. Texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article nouveau qui dispose, qu'à partir du 1er janvier 1998, la formation des maîtres d'apprentissage sera sanctionnée par un diplôme dont les modalités d'obtention seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

II. Position de la commission

Tout en souscrivant à l'objectif posé par cet article -la valorisation de l'apprentissage- votre commission estime cependant que cette disposition inspirée des exemples allemand, alsacien et mosellan risque de dissuader de petites entreprises et des artisans de recourir à des apprentis.

Plutôt que de «sanctionner» la formation des maîtres d'apprentissage par un diplôme, ce qui peut apparaître contraignant pour nombre d'entre eux qui accueillent des apprentis depuis

longtemps, elle vous proposera la formule plus souple d'un titre homologué qui consacrera la qualification de maître d'apprentissage.

Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

CHAPITRE III

Insertion de la formation dans la vie professionnelle

Article 43

Congés d'enseignement et congés de recherche

Cet article tend à prévoir des mesures plus incitatives en faveur des salariés des entreprises autorisées à dispenser pendant un an un enseignement technologique ou professionnel en formation initiale ou continue dans un organisme conventionné tel que défini aux articles L. 920-2 et L. 920-3 du code du travail.

Au terme de l'article L. 931-28 du code du travail, le salarié doit justifier de deux ans d'ancienneté dans l'entreprise pour bénéficier du congé d'enseignement.

L'article 43 tend à ramener de deux ans à un an la durée d'ancienneté dans l'entreprise pour ouvrir droit au congé et étend le champ d'application du congé à tous les dispensateurs de formation au sens des articles L. 920-2 et L. 920-3 du code du travail.

Il tend ensuite à multiplier par deux les quotas d'absence simultanée des salariés concernés dans l'entreprise.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 43 bis (nouveau)

La cotisation formation dans le secteur agricole

L'Assemblée nationale en modifiant le 3ème alinéa de l'article L.953-3 du code du travail, a précisé que la mutualité sociale agricole procéderait à un appel unique de la cotisation formation dans le secteur agricole.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Chapitre IV

Modernisation du financement et du contrôle de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Article 44

Interdiction des transferts volontaires entre organismes de mutualisation agréés

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article tend à supprimer les transferts volontaires de fonds effectués entre organismes mutualisateurs agréés (O.M.A.) chargés de recueillir des fonds, et modifie en conséquence le premier alinéa du § IV de l'article 30 de la loi de finances pour 1980 modifiée.

Cette suppression des transferts de fonds entre O.M.A. doit permettre à l'association de gestion des fonds en alternance (AGEFAL) d'assurer de manière plus satisfaisante la gestion des ressources disponibles et faciliter le contrôle des fonds.

II. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article en prévoyant, sur proposition du Gouvernement, la désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès du compte unique.

III. Position de la commission

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 45

La prorogation du crédit d'impôt pour la formation continue et l'apprentissage

Cet article tend à proroger, pour la durée de la loi quinquennale, les mesures relatives au crédit d'impôt pour les dépenses de formation continue et d'apprentissage qui étaient limitées à l'année fiscale 1993.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 46

La garantie de la qualité de la formation

Lorsque l'Etat concourt au financement des actions de formation professionnelle et de promotion sociale répondant aux orientations prioritaires, celui-ci doit s'assurer de la qualité des prestations des organismes qui envisagent la conclusion de conventions.

La loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 a introduit le principe de l'habilitation des programmes de formation, cette habilitation étant délivrée par le Préfet de région après avis du COREF (comité régional de la formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi), et avait prévu qu'un décret, qui n'a pas vu le jour, devrait préciser les modalités de cette habilitation.

L'article 46, en complétant l'article L. 941-1 du code du travail, dispose que les organismes de formation tiennent compte des besoins en termes d'emploi et de qualification et des caractéristiques des publics concernés.

Les dispositions introduites par cet article ont ainsi pour objet de s'assurer de la qualité de la formation lors du

conventionnement des actions et non pas lors de l'agrément de celles-ci au titre de la rémunération des stagiaires.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 47

L'agrément des organismes collecteurs

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article tend à rationaliser les circuits de financement de la formation en invitant les organisations professionnelles syndicales et nationales représentatives à resserrer le dispositif de collecte des fonds dans un délai de deux ans.

A l'expiration de ce délai est attendue une réduction du nombre d'organismes par la recherche d'une filière de collecte par branche professionnelle.

II. Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article en précisant que les organismes collecteurs pourraient avoir aussi une compétence interrégionale et que le réseau de collecte des chambres consulaires serait maintenu.

III. Position de la commission

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

Article 48

**Le contrôle de l'emploi des fonds
et des financements de la formation professionnelle**

Cet article tend à sanctionner pénalement les comportements frauduleux des acteurs du marché de la formation professionnelle et à renforcer la protection du consommateur.

Il étend en outre la compétence des corps d'inspection de la formation professionnelle à l'ensemble des pratiques répréhensibles visées au livre IX du code du travail ainsi qu'à l'égard des publicités mensongères, l'Assemblée nationale ayant complété sur ce dernier point l'article L.121-2 du code de la consommation.

Votre commission a émis un avis favorable sous réserve des observations de la commission des affaires sociales.

*

* * *

Sous réserve de ces observations et des amendements proposés, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné, au cours d'une réunion tenue le 27 octobre 1993 sous la présidence de M. Maurice Schumann, le rapport pour avis de M. Jacques Legendre sur le projet de loi quinquennale n° 5 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au travail à l'emploi et à la formation professionnelle.

Un large débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Daniel Goulet a souligné la liaison existant entre le rétablissement des classes préparatoires à l'apprentissage et l'orientation des élèves.

S'appuyant sur son expérience professionnelle, il a rappelé que les anciennes classes de transition ne constituaient pas comme on l'a dit à tort des classes « parking », mais présentaient notamment l'avantage, pour les élèves, de rester au sein du collège.

Il a en revanche estimé que la formule des classes d'« initiation » préprofessionnelles telles que proposées par le rapporteur laissait la porte ouverte à beaucoup d'inconnues.

Il a ajouté que les anciennes classes de transition permettaient d'y mener une information sur l'orientation des élèves sous la responsabilité d'un maître et en liaison avec les professions.

M. Pierre Laffitte s'est interrogé sur les perspectives d'extension de la formation en alternance à l'ensemble des enseignements.

Il a rappelé à cet égard les responsabilités élevées auxquelles permettait de prétendre l'apprentissage, dans un pays comme l'Allemagne, par exemple.

Il a souligné l'intérêt des stages pour la motivation des élèves et la définition de leur projet personnel, tout en relevant les problèmes juridiques que pose leur organisation.

Il s'est également demandé si une extension expérimentale de l'apprentissage aux lycées d'enseignement général et technologique, ne permettrait pas de contribuer à réduire la relation faite entre l'apprentissage et l'échec scolaire.

Il a enfin observé que la formation générale dispensée dans ces établissements permettrait de préparer ces jeunes aux emplois du futur, notamment dans le secteur des services.

M. Adrien Gouteyron a souligné l'importance des dispositions contenues dans le titre III du projet de loi.

Il a insisté sur la nécessité d'une coordination nationale des formations des jeunes et d'une information du Parlement sur le fonctionnement et la pratique de la formation professionnelle menée dans les régions : à cet égard, il s'est interrogé sur la capacité de toutes les régions à engager de véritables politiques de formation professionnelle.

Se félicitant de la modification proposée par le rapporteur tendant à assurer l'information régulière du Parlement, il a cependant souhaité un renforcement de la coordination nationale de ces formations à l'instar de celle qui est assurée en matière d'enseignement agricole.

Il a par ailleurs estimé que les nouvelles classes préparatoires d'initiation ne devraient pas se limiter à une expérience professionnelle mais aussi s'inscrire dans le cadre d'une formation en alternance.

Il a enfin indiqué que la mise en place d'un titre homologuant la qualification des maîtres d'apprentissage permettrait de tenir compte des réalités de ce secteur.

M. Joël Bourdin a exprimé la crainte que la mise en oeuvre du droit à la formation prévu par l'article 35 du projet n'aboutisse qu'à une initiation à la formation professionnelle et ne débouche pas sur une qualification reconnue.

Il a ensuite estimé que les anciennes classes préprofessionnelles de niveaux avaient été des classes « parking » pour les élèves en difficulté et rappelé que subsistait encore un système dérogatoire à la scolarité obligatoire pour les élèves qui n'ont pas encore atteint l'âge de seize ans.

Il a souhaité que la notion de classes « préprofessionnelles » soit explicitée. Il a par ailleurs souligné les problèmes juridiques soulevés par l'ouverture de sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement.

Il a enfin estimé que l'association des professions à la convention permettant d'ouvrir des centres de formation d'apprentis

est de nature à prévenir un développement excessif de ces centres qui ne serait motivé que par des raisons financières.

M. François Autain a observé que certaines dispositions du titre III du projet de loi auraient dû plutôt être examinées dans le cadre de la future réforme du collège, et que la réouverture des classes préparatoires à l'apprentissage tendait à remettre en cause la scolarité obligatoire jusqu'à seize ans.

Il a estimé que ce projet de loi hétéroclite était en fait un «D.D.O.S.» reprenant de vieilles revendications patronales, surtout pour les dispositions autres que celles contenues dans le titre III.

Il a enfin estimé qu'une évaluation nationale des formations était d'autant plus nécessaire et urgente que les crédits mis en jeu au niveau des régions en matière de formation professionnelle étaient considérables.

Concluant ce débat, le président Maurice Schumann a considéré que l'échelon régional lui semblait le plus pertinent pour définir des formations débouchant sur un emploi. Il a observé que les chiffres fournis par le rapporteur en matière d'apprentissage et d'enseignement professionnel démontraient à l'évidence que l'adaptation des formations aux offres d'emploi n'était pas assurée.

Répondant aux intervenants, M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis, a notamment indiqué :

- que certaines dispositions du titre III auraient pu en effet être discutées dans le cadre de la réforme du collège mais qu'il avait étudié ce texte en liaison étroite avec les ministères chargés de l'éducation et du travail ;

- que sans exclure cette possibilité, il était peut-être quelque peu illusoire d'envisager la mise en place de classes préprofessionnelles dans les lycées d'enseignement général et technologique au bénéfice de jeunes élèves de 14-15 ans qui éprouvent des difficultés à maîtriser des notions fondamentales ;

- que ces classes d'initiation préprofessionnelles bénéficieraient d'une pédagogie différenciée et s'accompagneraient d'un séjour dans une ou plusieurs entreprises afin de permettre à leurs élèves d'acquérir une première expérience professionnelle ;

- qu'à l'issue de cette période d'initiation, les élèves auraient la possibilité de revenir dans un cursus scolaire ;

- que la notion d'initiation avait été préférée, compte tenu de la jeunesse de ces élèves, à celle d'orientation ;

- que les classes de transition apparaissent aujourd'hui quelque peu connotées et qu'il convenait plutôt de retenir une appellation nouvelle afin de ne pas susciter le retour de controverses oubliées.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

A l'issue d'une discussion à laquelle ont pris part, outre le rapporteur et le président Maurice Schumann, MM. François Autain, Joël Bourdin, André Egu, Daniel Goulet, James Bordas, elle a adopté les amendements proposés par M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis.

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi modifié.

*

* * *

Amendements présentés par la commission

Article 34

Amendement :

Dans le texte proposé par cet article pour le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 83-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983,

après les mots :

« conseil académique de l'éducation nationale, »

insérer les mots :

« le comité régional de l'enseignement agricole, »

Article 34 bis (nouveau)

Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

« L'article 84 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est complété par les alinéas suivants :

« Le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue est chargé d'évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle.

« Il recommande les mesures propres à améliorer les résultats des politiques régionales et à assurer la cohérence et la

complémentarité des politiques régionales entre elles et de celles-ci avec les actions menées par l'Etat.

«Il établit et publie tous les trois ans un rapport sur son activité. Celui-ci est transmis au Parlement, à chaque conseil régional et aux comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi institués par l'article L. 910-1 du code du travail».

Article 36

Amendement :

Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 7 ter de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 précitée :

«Art. 7 ter - Les plans régionaux de développement des formations professionnelles des jeunes prévoient l'ouverture de classes d'initiation préprofessionnelle dans les lycées professionnels et les centres de formation d'apprentis ou dans les collèges disposant d'une équipe enseignante et de moyens adaptés.

Ces classes accueillent, à partir de l'âge de 14 ans, des élèves sous statut scolaire qui choisissent d'acquérir une pré-qualification professionnelle par la voie de la formation en alternance.»

Article 37

Amendement :

Rédiger comme suit le 4° alinéa du texte proposé par le paragraphe I de cet article pour compléter l'article 8 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 précitée :

«Cette information est organisée sous la responsabilité des chefs d'établissement, dans le cadre des projets d'établissement ou de projets communs à plusieurs établissements. Elle est conjointement réalisée par les conseillers d'orientation psychologues, les personnels enseignants, les conseillers de l'enseignement technologique et les représentants des organisations professionnelles et des chambres de commerce et d'industrie, de métiers et d'agriculture».

Article 38

Amendement :

Rédiger comme suit le paragraphe I de cet article :

I - L'article L.115-1 du code du travail est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

«Les enseignements mentionnés à l'alinéa précédent peuvent être également dispensés dans un établissement d'enseignement public ou privé sous contrat ou dans des établissements de formation et de recherche relevant du ministre chargé de la jeunesse et des sports :

«1) soit dans les conditions prévues par une convention, dont le contenu est fixé par décret, passée entre cet établissement, toute personne morale visée au premier alinéa de l'article L. 116-2 et la région. Les dispositions du chapitre VI ci-dessous sont applicables à ces établissements à l'exception des articles L. 116-4, L. 116-7 et L.116-8. Les articles L. 116-5 et L. 116-6 ne sont pas applicables aux personnels de l'Etat concourant à l'apprentissage dans ces établissements. Les sections d'apprentissage ainsi constituées au sein des établissements d'enseignement publics ou privés sous contrat sont assimilables à des centres de formation d'apprentis pour ce qui concerne les dispositions financières prévues au chapitre VIII du présent titre,

«2) soit dans le cadre d'une convention dont le contenu est fixé par décret entre cet établissement et un centre de formation d'apprentis créé par convention selon les dispositions de l'article L. 116-2 entre une région et une association constituée au niveau régional par une organisation professionnelle ou interprofessionnelle, une chambre régionale de commerce et d'industrie, une chambre régionale des métiers, une chambre régionale d'agriculture ou un groupement d'entreprises en vue de développer les formations en apprentissage. La création de cette association est subordonnée à un avis favorable motivé du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi».

Article 42 bis (nouveau)

Amendement :

Rédiger cet article comme suit :

•A partir du 1er janvier 1998, la qualification du maître d'apprentissage pourra être reconnue par un titre homologué dans des conditions qui seront déterminées par décret.