

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

FORMATION PROFESSIONNELLE

Par Mme Annick BOCANDÉ,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Campion, M. Jean-Marc Juillard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 35) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Notre pays est à la veille d'une réforme historique de son système de formation professionnelle. Qu'il s'agisse de l'État, des régions ou des partenaires sociaux, tous ses acteurs ont participé à en redéfinir des fondations, posées voici trente ans. Le processus s'achèvera en 2004 avec l'entrée en vigueur de deux nouvelles lois :

- le projet de loi relatif aux responsabilités locales, actuellement en cours d'adoption¹, qui complétera les lois de décentralisation, en confiant aux régions la responsabilité globale de la formation professionnelle, des jeunes comme des adultes ;

- le projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social², qui viendra en redéfinir le cadre conventionnel, élaboré au terme d'un véritable marathon de négociations, lancé en décembre 2000, interrompu en octobre 2001 et achevé le 20 septembre 2003 par un accord interprofessionnel unanimement conclu par les partenaires sociaux. Cet accord aura pour objectif de donner à chaque salarié les moyens de se former tout au long de sa vie professionnelle.

L'année 2004 constituera donc un tournant.

Votre commission se réjouit que la formation professionnelle connaisse aujourd'hui un nouvel essor même si des efforts restent à accomplir pour remédier à la complexité du système de collecte et la dispersion du marché de la formation. Toutefois, cela donnera à notre pays les moyens d'adapter son marché du travail aux aléas de la conjoncture et à l'évolution des métiers et des qualifications.

La formation professionnelle doit devenir un vecteur de compétitivité et un instrument de démocratie sociale à la hauteur de ces enjeux.

Car, comme le déclarait le Président de la République le 16 septembre dernier, la formation est « *la meilleure assurance pour l'emploi* »... « *Miser*

¹ Adopté en première lecture au Sénat, le 15 novembre 2003.

² Adopté le 19 novembre 2003 en Conseil des ministres.

sur nos qualifications, c'est faire le pari de l'intelligence. C'est un atout maître dans la compétition des nations. La formation, c'est aussi un des moyens de sortir de cette situation paradoxale où tant de chômeurs ne parviennent pas à retrouver du travail, tandis que beaucoup d'entreprises, de leur côté, recherchent en vain des salariés formés aux métiers dont elles ont besoin ».

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2004 apparaît comme le dernier acte d'un système de formation perfectible, mais également comme le préambule d'un nouveau système qui reste encore à installer. Pour ces motifs, on peut le qualifier de budget de transition.

I. L'ANNÉE 2004, UN TOURNANT POUR LE SYSTÈME DE FORMATION PROFESSIONNELLE

A. UN SYSTÈME INSTITUTIONNEL ET FINANCIER COMPLEXE

Notre système de formation professionnelle est caractérisé par la confusion des compétences, l'éclatement du marché de la formation et la complexité de son système de financement. Dans un contexte marqué, de surcroît, par la dégradation de la conjoncture économique, l'effort global de la Nation en faveur de la formation s'accroît légèrement.

1. La confusion des compétences

Depuis l'accord interprofessionnel de 1970 et la loi de 1971 l'instituant comme une obligation légale, la formation professionnelle continue a été principalement conduite par les entreprises et les partenaires sociaux. Le rôle de l'État s'est affirmé progressivement dans ce domaine, au fur et à mesure de la montée du chômage, à partir du milieu des années soixante-dix. Puis, dans les années quatre-vingt, des mesures de décentralisation successives ont conféré aux régions une compétence de droit commun. Bien que l'État ait en charge le contrôle de la formation professionnelle et en fixe les normes légales et réglementaires, **le responsable en charge du système de formation professionnelle n'est toujours pas clairement identifié**. Par conséquent, quelle que soit la formation, les compétences demeurent partagées.

a) La formation des jeunes, une compétence essentiellement régionale

S'agissant de la **formation des jeunes par l'apprentissage**, ce sont les régions qui détiennent l'essentiel de la compétence. Elles peuvent ainsi créer, par voie de convention, des centres de formation d'apprentis (CFA). En outre, elles jouent un rôle de programmation en élaborant des schémas prévisionnels de l'apprentissage intégrés dans le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP) et précisés par des cartes de l'apprentissage qui définissent le nombre, la taille et la composition des centres.

Mais ce principe comporte des exceptions : la collecte de la taxe d'apprentissage, qui participe au financement des centres, est le fait d'organismes agréés par l'État et les chambres consulaires ; l'enregistrement des contrats et les contrôles sont assurés par l'État, de même que le versement des primes aux employeurs qui ne sera totalement transféré aux régions que d'ici 2006, en application de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Parallèlement, les régions interviennent dans la **formation qualifiante et pré qualifiante** des jeunes, ainsi que dans la mise en place des **réseaux d'accueil** tels que les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et les missions locales.

b) La formation continue des salariés, le domaine réservé des entreprises

S'agissant de la **formation professionnelle continue des salariés**, elle relève essentiellement des entreprises et des partenaires sociaux avec l'appui de leurs organismes mutualisateurs.

Ceux-ci ont à leur disposition quatre catégories de formations :

- **le plan de formation** : il s'agit de l'ensemble des actions de formation que l'employeur décide de faire suivre à ses salariés pendant leur temps de travail, grâce à une contribution prélevée sur la masse salariale ;

- **le congé individuel de formation (CIF)** : il permet à toute personne salariée depuis au moins deux ans – dont un dans la même entreprise – de suivre des actions de formation à son initiative pendant un an maximum. Toutefois, la prise en charge du salaire et des frais de formation est soumise à l'accord de l'organisme paritaire agréé pour le CIF auquel est affiliée l'entreprise ;

- **le coïinvestissement formation** : il s'agit des formations qualifiantes réalisées hors du temps de travail. Autorisé depuis 1993, il reste encore très limité ;

- **les formations en alternance** : elles ne s'adressent pas aux salariés en poste mais aux jeunes (apprentissage et contrat de qualification jeunes) et aux demandeurs d'emploi (contrats de qualification adultes, contrats d'orientation et contrats d'adaptation). Sur les 9 milliards d'euros que les entreprises dépensent pour la formation, 2 milliards, prélevés sur la masse salariale, sont consacrés à l'alternance.

L'alternance est cependant soutenue par l'État au travers des exonérations de cotisations sociales et les contrats sont enregistrés par les services déconcentrés. L'État intervient également pour aider les branches et les entreprises à faire évoluer leur effort de formation par le biais des engagements de développement de formation (EDDF) et des contrats d'études prospectives (CEP).

Le fonctionnement de ce système n'est pas satisfaisant en raison des inégalités d'accès à la formation entre salariés et des lacunes de son financement.

c) La formation professionnelle des demandeurs d'emploi, un champ d'intervention confié à l'État et à l'Unédic

La **formation des demandeurs d'emploi** reste essentiellement de la compétence de l'État. Celui-ci assure la majeure partie des formations des

demandeurs d'emploi de longue durée à travers les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), les stages d'accès à l'entreprise (SAE), les stages au sein de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et il prend en charge leur rémunération. Cependant, les partenaires sociaux s'en préoccupent de plus en plus (contrats de qualification adultes, allocation de retour à l'emploi-formation dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage) de même que les régions.

C'est également l'État qui intervient en faveur des publics spécifiques (illettrés, détenus, réfugiés, militaires en reconversion), œuvre à promouvoir les nouvelles technologies et développe de nouvelles modalités de formation telles que les ateliers pédagogie personnalisés.

Enfin, l'Unédic apporte sa contribution à ce dispositif. En effet, la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, en instaurant le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) a créé des mesures actives de retour à l'emploi en faveur des chômeurs. L'Unédic intervient sur le marché de l'offre la formation par le biais d'une aide qui prend en charge les frais de formation.

d) Le secteur de l'orientation et du conseil, des compétences partagées

Si le champ de l'information sur la formation est bien couvert par Centre Info et, au niveau régional, par les centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF), en revanche le **secteur de l'orientation et du conseil** est dispersé entre de multiples acteurs (centres d'information et d'orientation, missions locales, PAIO, centres de bilans...).

2. La multiplication et la diversité des organismes de formation

Le marché de la formation se compose aujourd'hui de près de 67.000 organismes, publics ou privés, spécialistes ou généralistes, employant 140.000 formateurs dont le rôle est de mettre en œuvre les actions de formation, commandées par les autorités publiques (État, conseils régionaux, conseils généraux...) et privés (entreprises). Cependant, on estime que seuls 8.400 d'entre eux, c'est-à-dire ceux qui exercent une activité de formation à titre principal, dominent le marché de la formation. **Leur nombre a augmenté de près de 40 % entre 1994 et 2000 et d'environ 12 % entre 2000 et 2001.**

Les organismes privés, à but lucratif ou non, représentent 75 % du marché, les organismes publics réalisant le quart du chiffre d'affaires de la formation (dont 10 % pour l'Éducation nationale et 4 % pour l'association pour la formation professionnelle des adultes).

Le marché de la formation apparaît pléthorique et cette multiplication s'explique notamment par le faible volume des contrôles exercés. Afin de corriger cette faiblesse, des dispositions ont été prises notamment par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale qui a

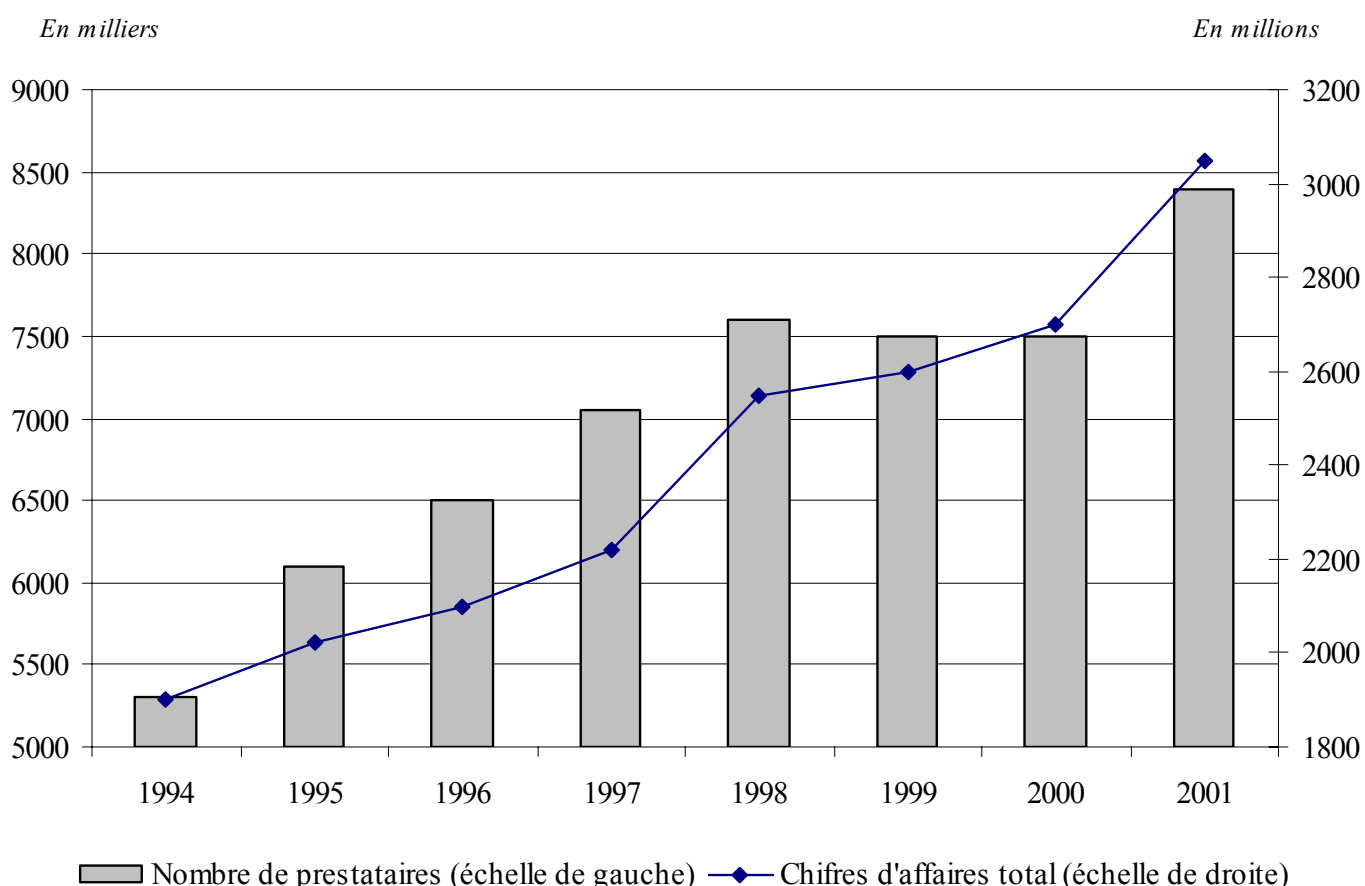
remplacé la simple déclaration d'existence par une **déclaration d'activité**, plus contraignante ou par un **nouveau code des marchés publics** qui a intégré, voici un an, les services touchant à l'insertion et à la formation professionnelle dans le champ des marchés publics.

Toutefois, ces modifications sont encore trop récentes pour avoir modifié durablement le marché des organismes de formation.

Les organismes exerçant à titre principal une activité de formation **ont vu leur chiffre d'affaires progresser de 13,5 % entre 2000 et 2001 pour s'élever à 3,1 millions d'euros**. Parallèlement, le nombre de stagiaires a augmenté de 14 % durant la même période.

En revanche, la durée moyenne des formations a baissé de 2 % pour n'être plus que de 81 heures. Cette évolution confirme l'analyse de votre commission, qui l'an dernier s'inquiétait du raccourcissement de la durée des formations.

Évolution de la durée moyenne des formations par stagiaire



Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Ce ralentissement est attribué à deux facteurs principaux : les difficultés de gestion des ressources humaines dans les entreprises (manque de

temps et de moyens financiers) et l'impact négatif de la réduction du temps de travail. On aurait pu croire que la diminution du temps de travail aurait incité à la formation des salariés hors du temps de travail ; or, la formation a été singulièrement absente de cette réforme, si on excepte quelques accords de branche plus ou moins significatifs.

3. Des modes de financement et de collecte complexes à l'origine de nombreux blocages

a) La complexité du système de financement

L'article L. 900-1 du code du travail dispose que le financement de la formation professionnelle constitue une obligation légale à laquelle sont tenus l'État, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles syndicales et familiales ainsi que les entreprises.

A la différence de nombre d'états européens, qui ont mis à la charge des entreprises une obligation conventionnelle – et non légale – de formation au sein de laquelle les employeurs jouissent, de surcroît, d'une liberté totale dans l'allocation des fonds, **la France a instauré, en 1971, une obligation de participation financière** répartie entre trois dispositifs : l'alternance, le CIF et le plan de formation.

Ce choix a produit un système de financement insatisfaisant, à trois titres :

- L'importance des financements croisés

Concernant la formation continue, le financement relève des entreprises dans le cadre de leur obligation légale d'y consacrer entre 0,25 % (pour celles de moins de 10 salariés) et 1,5 % (pour celles de plus de 10 salariés) de leur masse salariale. 0,4 % de ce prélèvement sert à financer l'alternance, 0,2 % le congé individuel de formation sur lequel peut être dégagé jusqu'à 0,1 % pour financer le capital de temps de formation et 0,9 % le plan de formation. Ces sommes sont actuellement collectées par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) par l'État et gérés paritairement par des accords de branche.

Concernant l'apprentissage, le financement est également confié à une pluralité d'intervenants : si, aujourd'hui, les primes et les exonérations de cotisations sociales sont à la charge de l'État, les premières incomberont progressivement aux régions et les entreprises participent également au financement de l'apprentissage par l'intermédiaire de la taxe d'apprentissage. Quant à la formation des demandeurs d'emploi, elle est financée sur le budget de l'État, mais également par l'Unédic depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage le 1^{er} janvier 2001.

- L'affaiblissement de la mutualisation

La proximité des organismes collecteurs et la faiblesse de la redistribution réelle favorisent la tendance spontanée des entreprises à voir dans leur versement un droit de tirage naturel en actions de formation auprès de l'organisme collecteur. Paradoxalement, en dépit du coût de gestion des OPCA, leur rôle consiste davantage en un rôle de trésorier qu'en celui de redistributeur des ressources.

En outre, le réseau de collecte doit être simplifié. En effet, on distingue deux réseaux de collecte interprofessionnels. Pour l'alternance, il existe quarante OPCA de branche, des OPCA interprofessionnels, disposant d'un agrément national (AGEFOS-PME) ou régional [vingt-quatre organismes paritaires collecteurs agréés interprofessionnels et régionaux (OPCAREG)]. Pour le CIF, on dénombre, d'un côté, les organismes paritaires de gestion du congé individuel de formation (OPACIF), répartis en vingt-six fonds de gestion du congé individuel de formation (FONGECIF) disposant d'un agrément national. De l'autre, on recense cinq associations de gestion du congé individuel de formation (AGECIF) qui collectent les contributions des entreprises et des établissements publics.

Enfin, l'existence de ces réseaux laisse la primauté à une mutualisation de branche, qui plus est, historiquement structurée autour des professions industrielles, alors que le marché du travail est aujourd'hui largement tertiarisé et décentralisé.

- L'insuffisance de la péréquation financière entre collecteurs

Pour la formation continue, la péréquation repose sur deux mécanismes : une péréquation entre tous les collecteurs et une péréquation des OPCA de branche vers les OPCA interprofessionnels. Elle se heurte toutefois à certaines insuffisances : assise sur les excédents de trésorerie, elle incite précisément les collecteurs à une gestion minimisant leurs disponibilités et tend donc à s'auto-assécher ; elle fait fi, compte tenu des règles d'annualité de comptabilité publique, de la pluriannualité des besoins répertoriés. Pour la collecte de la taxe d'apprentissage, le réseau des organismes collecteurs est éclaté entre des organismes très hétérogènes, selon qu'ils sont agréés (297) ou non (300). Les montants collectés varient de 0,1 million à plus de 185 millions d'euros pour la seule chambre de commerce et d'industrie de Paris. La loi de modernisation sociale n'est donc pas parvenue à rationaliser efficacement le système.

De même, la péréquation prévue entre régions ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Tout d'abord, le potentiel fiscal varie fortement entre régions. Ensuite, la liberté d'affectation par les régions du produit de la taxe d'apprentissage se traduit par d'importants transferts financiers entre régions et à une concentration paradoxale des ressources. Enfin, le niveau de financement des centres de formations d'apprentis varie en fonction de la nature de l'organisme collecteur, du simple au triple.

b) Le financement de la formation professionnelle en 2001

L'an dernier, votre commission faisait le constat d'un recul de l'effort global de la Nation en faveur de la formation professionnelle. Les derniers chiffres disponibles montrent qu'en 2001, la tendance est à un relatif redressement.

• **Une dépense globale en relative progression**

En 2001, la **Nation a dépensé 21,94 milliards d'euros pour la formation professionnelle et l'apprentissage, soit une hausse de 1,3 %** par rapport à 2000. En revanche, cet effort ne représente plus que 1,49 % du PIB, ce qui correspond au niveau que l'on observait au début de la décennie.

Evolution de la dépense globale de la formation professionnelle

	1997	1998	1999	2000	2001
En milliards d'euros	24,4	21,6	22,1	21,3	21,9
En % du PIB	1,71	1,67	1,64	1,55	1,49

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Les différents types de dépenses ont évolué de manière contrastée entre 2000 et 2001 :

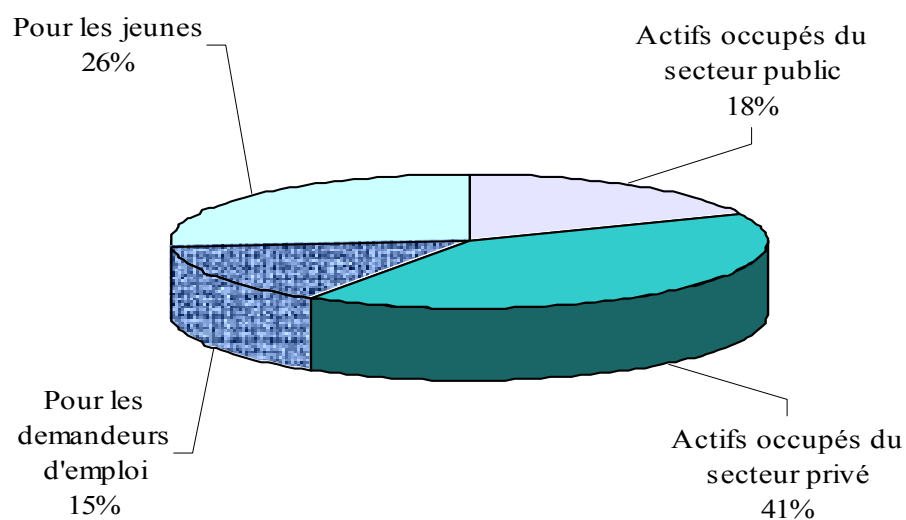
- **les dépenses d'investissement ont augmenté de 21,8 %** et maintiennent leur part dans la dépense globale à hauteur de 1 % ;

- **les dépenses liées à la rémunération des stagiaires et aux exonérations de cotisations sociales ont progressé de 1,9 %** pour représenter 41,5 % de la dépense globale ;

- **les dépenses de fonctionnement liées à la formation et aux activités qui l'accompagnent** (conseil, information et frais de déplacement) **sont en hausse de 0,5 %**, et constituent 57,3 % de la dépense globale.

Quant à la répartition de la dépense globale par public bénéficiaire, elle se présente comme suit :

Répartition de la dépense totale par public bénéficiaire en 2001



Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Au palmarès des principaux financeurs de la formation professionnelle en 2001, arrive en tête l'entreprise, puis l'État, la région, les autres administrations publiques et l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), les ménages et enfin, les autres collectivités territoriales.

**Structure de la dépense globale par financeur final en 2001
(y compris investissement)**

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2000 (en%)	2001 (en%)	2001/02 (en %)
État	4.706	4.831	4.934	4.815	4.780	26,4	25,7	-0,7
Régions	1.990	2.084	2.101	2.020	2.073	11,1	11,1	2,6
Autres collectivités territoriales	21,2	22,1	22,9	23,5	23,6	0,1	0,1	0,6
Autres administrations publiques et UNEDIC	2.134	1.747	1.702	1.536	1.542	8,5	8,3	0,4
Entreprises	8.266	8.533	8.934	9.289	9.605	51,0	51,6	3,4
Ménages	436	498	535	531	599	2,9	3,2	12,8
SOUS-TOTAL	17.553	17.715	18.228	18.214	18.622	100	100	2,2
État pour la formation des agents du secteur public	3.797	3.850	3.832	3.440	3.3318	-	-	-3,5
TOTAL	21.350	21.565	22.060	21.654	21.941	-	-	1,3

*Source : Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DARES*

• L'entreprise, premier financeur de la formation professionnelle

En 2001, les entreprises ont participé à la dépense globale de formation professionnelle et d'apprentissage à hauteur de **9,6 milliards d'euros** (hors investissement). Cette contribution, en hausse pour la quatrième année consécutive, **a augmenté de 3,4 % entre 2000 et 2001**. Elle s'est répartie comme suit :

- 78 % pour la formation des salariés dans le cadre du plan de formation ou du congé individuel de formation (7,1 milliards d'euros) ;

- 22 % pour l'alternance (1,1 milliard d'euros, soit une hausse de 4,4 % par rapport à 2000) et l'apprentissage (1 milliard d'euros, soit une hausse de 7 % par rapport à 2000).

Pour 2002, les résultats consécutifs au traitement des déclarations fiscales des employeurs ne sont pas encore complets, mais on relève déjà une **baisse très sensible de la participation des entreprises** à la formation de leurs salariés, surtout dans les très grandes entreprises.

Cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle risque de creuser à nouveau les **inégalités** devant l'accès à la formation :

- selon la qualification initiale des salariés : les chances d'accès à la formation des ouvriers non qualifiés sont en moyenne trois fois moins élevées (16,1 %) que celles des cadres (52,1 %) ;

- selon la taille de l'entreprise : dans les entreprises de moins de vingt salariés, 9,7 % des ouvriers suivent une formation, contre la moitié dans celles de plus de 500 salariés ;

- selon l'âge : à profil d'emploi identique avec leurs cadets, le taux d'accès à la formation est de 36 % pour les 39-45 ans, de 31 % pour les 50-54 ans et de 20 % pour les 55 ans et plus.

Taux d'accès à la formation par catégorie socioprofessionnelle selon la taille des entreprises en 2000

(en pourcentage, hors alternance)

	Ouvriers non qualifiés	Ouvriers qualifiés	Employés	Techniciens et agents de maîtrise	Ingénieurs et cadres	Ensemble
10 à 19 salariés	3,1	6,9	9,0	20,5	15,6	9,7
20 à 49 salariés	6,2	11,8	14,2	22,0	25,6	15,2
50 à 249 salariés	11,4	23,9	24,8	41,8	42,4	28,3
250 à 499 salariés	16,3	31,5	34,8	53,1	55,9	38,4
500 à 1.999 salariés	23,0	36,3	42,6	60,9	65,0	47,0
2.000 salariés et plus	24,5	40,6	44,8	68,1	67,1	50,6
Moyenne	16,1	28,2	31,2	53,7	52,1	36,1

Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83, Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ)

Cette source sous-estime la part des stagiaires accueillis par les organismes paritaires collecteurs agréés -OPCA- et, par conséquent, les données ci-dessus sous-évaluent les chances d'accès à la formation, surtout dans les petites et moyennes entreprises.

C'est pourquoi, au début de l'année 2003, le centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) a publié une « *enquête formation continue* » dans laquelle il s'interrogeait sur l'efficacité du seuil légal de participation au développement de la formation professionnelle continue en entreprise.

Il révèle ainsi que l'obligation de financement instaurée par la loi de 1971 « *ne réduit pas suffisamment les inégalités catégorielles et sectorielles* » en matière d'accès à la formation. Il rappelle également qu'une entreprise peut présenter un taux de participation financière égal au minimum légal sans pour autant que ses salariés soient formés. De même, certaines entreprises peuvent sélectionner des formations sans rapport avec les besoins réels des salariés ou surévaluer le coût des formations, afin de se libérer de l'obligation de participation. Enfin, si la loi permet aux entreprises de se libérer de leurs obligations en effectuant au Trésor les versements dus, le CEREQ considère ce mode de paiement comme une « *anomalie* » dans la mesure où il ne garantit pas d'effectivité de la formation. Il préconise donc de supprimer le seuil légal, et de remplacer l'obligation de dépense par une obligation de formation.

• L'érosion de la participation financière de l'État

La participation de l'État au financement de la formation professionnelle a encore régressé de près de 1,9 % entre 2000 et 2001 pour s'élever à 8,1 milliards d'euros. C'est surtout ses dépenses en faveur de la

formation des agents du secteur public qui ont baissé (- 3,5 %) pour ne plus atteindre que 3,32 milliards d'euros. Cette diminution est cependant moins rapide que celle enregistrée durant la période précédente (- 6 %).

Hors investissements et hors dépenses pour la formation des agents de la fonction publique, l'État a donc versé 4,7 milliards en faveur de la formation et de l'apprentissage des salariés, soit une diminution de 0,7 % en raison d'un effort moindre en faveur des demandeurs d'emploi (- 8,5 %). Par public bénéficiaire, ces dépenses se répartissent comme suit :

Dépenses de l'État par public bénéficiaire en 2001

	Dépense (en millions d'euros)	Evolution 2001-2000	Part dans le sous-total	Part dans le total
Jeunes	1.935,88	+ 3,5 %	40,5 %	23,9 %
Demandeurs d'emploi	1.671,69	- 8,4 %	35,0 %	20,6 %
Actifs occupés dans le secteur privé	1.100,79	+ 3,3 %	23,0 %	13,6 %
Actifs occupés dans le secteur public	3.317,94	- 3,6 %	-	41,0 %
Investissement	72	+ 37,7 %	1,5 %	0,9 %
SOUS-TOTAL ÉTAT (hormis agents publics)	4.780,40	- 0,7 %	100 %	59,0 %
TOTAL ÉTAT (y compris agents publics)	8.098,35	- 1,9 %		100 %

Source : DARES

• Le relèvement de la contribution des régions

Les dépenses des régions **ont progressé de plus de 2 % entre 2000 et 2001 pour s'élever à près de 2 milliards d'euros** hors investissement. Il s'agit là d'une progression notable, étant donné qu'entre 1999 et 2000, elles avaient régressé de près de 4 %.

Par public bénéficiaire, elles se répartissent comme suit :

- la formation des jeunes concentre 74 % des dépenses ;
- la formation des demandeurs d'emploi mobilise 20,5 % des financements ;
- la formation des actifs occupés utilise 5 % des crédits.

• Le maintien des dépenses des autres administrations publiques et de l'Unédic

Les dépenses des autres administrations publiques et de l'Unédic **ne diminuent que de 0,7 % en 2001** pour se situer, hors investissement, à 1,5 milliard d'euros.

Elles concernent principalement les demandeurs d'emplois (65 %), les autres dépenses étant destinées aux jeunes (2 %) et aux actifs occupés de la fonction publique hospitalière (33 %).

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2004, PREMIÈRE ÉTAPE DE LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. Un processus de réforme en voie d'achèvement ?

a) Depuis 1983, des réformes essentiellement législatives

* **La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État** accorde aux régions une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. A cet effet, un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue est créé dans chaque région et sa gestion est confiée au conseil régional. En contrepartie, l'État conserve des compétences d'attribution limitativement énumérées.

* **La loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage** a amplifié l'action des régions en allongeant la durée des formations en CFA ouvertes aux jeunes à plus faible qualification.

* **La loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle** élargit les compétences de droit commun dévolues aux régions à l'ensemble de la formation continue en faveur des jeunes de moins de 26 ans. En outre, elle crée un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP).

* **La loi du 6 mai 1996 portant réforme de l'apprentissage** a augmenté les ressources dévolues à celui-ci et a mis en place des mécanismes de péréquation entre régions.

* **La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale** d'une part, approfondit la décentralisation (création d'un comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle, réforme de la collecte de la taxe d'apprentissage, coordination des financements des CFA autour du conseil régional) ; d'autre part, elle renforce le contrôle exercé sur les organismes de formation avec la mise en place d'une déclaration d'activité ; enfin, elle étend la validation des acquis de l'expérience à toutes les certifications professionnelles et intègre la formation dans les négociations de branche.

* **La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité** confère des compétences nouvelles aux conseils régionaux : la responsabilité d'arrêter le schéma régional des formations de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et le transfert de l'État aux régions, à partir du 1^{er} janvier 2003, de la prise en charge des

primes aux employeurs d'apprentis, tout en renforçant la coordination régionale par l'élargissement du PRDFP aux adultes.

* **Le projet de loi relatif aux responsabilités locales**, que le Sénat a adopté le 15 novembre dernier, prévoit de mener à son terme la décentralisation, en élargissant les compétences des régions à l'ensemble des publics, à l'exception des formations relevant de l'entreprise ou de l'assurance-chômage.

b) L'accord historique du 20 septembre 2003

Parallèlement, les partenaires sociaux ont été invités à redéfinir le cadre conventionnel d'un système qui repose sur des principes hérités de l'accord interprofessionnel de 1970 et la loi de 1971.

Une nouvelle négociation interprofessionnelle avait donc été engagée en décembre 2000 mais elle avait échoué en octobre 2001, les partenaires sociaux ne s'étant pas entendus sur les modalités de la participation des employeurs au financement de la formation et sur le caractère supplétif des dispositions du futur accord interprofessionnel sur la formation.

Après trois ans de négociations, le 20 septembre 2003, l'accord interprofessionnel tant attendu a enfin été signé, unanimement, par les trois organisations patronales et les cinq syndicats de salariés. Il a pour objet de « *créer les conditions d'une nouvelle mobilisation en faveur de la formation tout au long de la vie professionnelle, afin de permettre aux entreprises et aux salariés de faire face aux défis à venir* ».

Ses principales dispositions sont les suivantes :

- mise en œuvre d'un **contrat de professionnalisation pour les jeunes et les demandeurs d'emploi** : ce contrat serait organisé, en alternance, pour six à douze mois et donnerait lieu à un diplôme ou une qualification. Il serait rémunéré sur la base de 55 à 75 % du SMIC, selon l'âge du bénéficiaire ;

- instauration d'un **droit individuel à la formation (DIF)** : tout salarié à temps plein et en contrat à durée indéterminée bénéficierait chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulables sur cinq ans. Ce droit devrait permettre au salarié de bénéficier d'actions de formation réalisées dans, ou en dehors, du temps de travail. Elle relèverait de l'initiative du salarié mais nécessiterait un accord de l'employeur. Les coûts pédagogiques de cette formation seraient pris en charge par l'entreprise. Pendant la formation en dehors du temps de travail, le salarié percevrait une allocation de 30 % de son salaire net ;

- définition d'un **plan de formation** : à l'initiative de l'entreprise, il peut prendre trois formes :

- les actions d'adaptation au poste de travail : dans ce cas, la formation s'effectue pendant le temps de travail avec 100 % de la rémunération nette ;

- les actions liées à l'évolution de l'emploi ou qui participent au maintien de l'emploi : elles s'effectuent pendant le temps de travail avec 100 % de la rémunération, mais elles peuvent dépasser l'horaire de référence dans la limite de 50 heures par an, payées 50 % de la rémunération nette ;

- les actions de développement des compétences des salariés : elles doivent participer à l'évolution de leur qualification et donner lieu à une reconnaissance par

l'entreprise. Elles peuvent s'effectuer hors temps de travail dans la limite de 80 heures par an, payées 50 % de la rémunération nette ;

- **poursuite du congé individuel de formation** : il aurait pour objet de permettre à tout salarié de suivre, à son initiative et à titre individuel, des actions de formation de son choix. Les coûts pédagogiques et salariaux seraient pris en charge par le fonds de gestion du congé individuel de formation (FONGECIF) ;

- **la réforme de l'apprentissage.**

Ces dispositions seront transposées dans un projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social qui devrait être présenté au Parlement en novembre 2003.

La négociation interprofessionnelle se poursuivra néanmoins en 2004 sur des thèmes tels que le passeport-formation, l'amélioration de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou la mise en œuvre concrète d'un droit individuel à la formation.

Le projet de budget pour 2004 a vocation à accompagner ces réformes.

2. Les orientations prioritaires du projet de budget pour 2004

a) Une nomenclature budgétaire plus claire

Afin de tenir compte des transferts de charges suscités par la décentralisation, le Gouvernement a modifié la présentation des crédits :

- est transférée aux régions une part importante de **l'indemnité compensatrice forfaitaire** aux employeurs d'apprentis, en application de l'article 134 de la loi de finances pour 2003, soit 454 millions d'euros. En outre, l'Assemblée nationale leur a transféré 36 millions d'euros correspondant aux crédits du **contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)** ;

- les **crédits de rémunération des stagiaires** de la formation professionnelle, réfugiés et immigrés, ont été inscrits dans le budget « Solidarité » du ministère, soit 10,28 millions d'euros ;

- les **crédits des contrats de plan État/régions** correspondant aux conventions interrégionales de massif ont été transférés vers le fonds national pour l'aménagement du territoire pour un montant de 0,55 million d'euros ;

- les crédits correspondant aux **remboursements par l'État des charges de personnel de l'AFPA** mis à disposition figurent désormais dans le budget « Travail » du ministère.

b) L'évolution globale des crédits de la formation professionnelle pour 2004

Les crédits de la formation professionnelle constituent **le quart du budget du travail** et s'élèveront à 2,88 milliards d'euros pour 2004. Ils seront donc en baisse de 1,3 % par rapport à l'année dernière³.

En y ajoutant les concours accordés à l'AFPA et d'autres organismes, dont les crédits sont réduits de 0,2 % pour atteindre 721,3 millions d'euros, les crédits globaux de la formation professionnelle atteignent **4,6 milliards d'euros soit une baisse de 1,1 %**.

Évolution des crédits de la formation professionnelle

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001 ⁴	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Crédits agrégat n°2	4.028	3.965	4.055	3.909,9	3.932,0	3.881
Crédits de l'art. 43-71	640	667	697	710,5	722,7	721,8
Total	4.668	4.635	4.752	4.612,4	4.654,7	4.602,3
Évolution annuelle (en %)	- 0,7 %	- 0,8 %	+ 2,6 %	- 2,8 %	+ 0,9 %	-1,1%

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Toutefois, cette évolution doit être largement relativisée :

- les changements opérés dans la nomenclature, au profit des sections « Solidarité » et « Travail » affichent une diminution artificielle des crédits ;

- les crédits ne représentent pas la totalité de l'effort de la Nation en faveur de la formation professionnelle, qui s'élève à 21 milliards d'euros, lorsqu'on y joint les dépenses de l'État, des administrations publiques, de l'Unédic, des collectivités territoriales, des entreprises et des ménages. Ce niveau place la France au quatrième rang de l'Union européenne, derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Danemark.

Pour autant, votre commission est, cette année encore, amenée à formuler deux regrets.

Comme l'an dernier, elle regrette la présentation encore complexe des crédits de la formation professionnelle, qui empêche toute comparaison fiable des crédits d'une année sur l'autre.

Par ailleurs, elle déplore que les crédits votés par le Parlement aient été autant amputés : ainsi, à la suite du décret du 14 mars 2003, 33,5 millions d'euros ont été annulés et le décret du 21 mars a procédé à la mise en réserve de 47 millions d'euros et au gel de 252 millions d'euros de reports.

³ Ces crédits sont répertoriés à l'agrégat 02 « Participation de l'État à la formation professionnelle ».

⁴ La hausse des crédits en LFI pour 2001 était largement factice. Elle tenait au rattachement de 500 millions de francs issus d'un prélèvement sur les disponibilités du COPACIF.

Alors même que l'on observe l'augmentation du taux de chômage, il a semblé à votre commission que la formation professionnelle devait rester une priorité au service d'une politique active de retour à l'emploi.

II. LA FORMATION EN ALTERNANCE AU CŒUR DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN 2004

Un million de personnes est aujourd'hui concerné par les formations en alternance, soit trois fois plus qu'il y a vingt-cinq ans.

Cette évolution s'explique, en partie, parce que :

- l'insertion professionnelle des jeunes auxquels une scolarité classique ne convient pas, comme celle des adultes désireux de réintégrer le marché du travail, nécessite d'individualiser les formations en fonction des candidats ;

- les évolutions démographiques commandent un développement rapide de la formation dans la mesure où il n'y a que **650.000 jeunes environ pour remplacer chaque année 850.000 personnes très qualifiées partant à la retraite.**

C'est pourquoi, en 2002, les chiffres de l'alternance ont été bons. Selon une enquête de la DARES, les contrats en alternance sont les dispositifs qui enregistrent le taux d'insertion professionnelle le plus élevé. **Vingt-sept mois après leur sortie du dispositif, environ 85 % des bénéficiaires d'un contrat de qualification ou d'apprentissage avaient un emploi**, contre 72 % des bénéficiaires de contrats initiative-emploi (CIE) et moins de 60 % des bénéficiaires d'un contrat emploi solidarité (CES).

Taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires des contrats aidés en mars 2002

(en %)

	Emploi	Emplois aidés	Chômage	Etudes ou formation	Inactivité
Contrat de qualification	84,2	3,3	7,8	2,6	2,1
Apprentissage	75,5	8,0	11,3	3,5	1,7
CES	33,9	24,8	29,3	4,8	7,2
CIE	70,9	1,0	18,9	1,2	8,0

Source : DARES

Dans un contexte de profonde réforme des contrats en alternance, les crédits diminuent de près de 27 %, pour s'élever à 1,44 milliard d'euros pour l'année 2004, contre 1,96 en 2003. Cette baisse n'est qu'apparente, puisqu'à structure constante, la **dotation n'est réduite que de 2 %**. En effet, il convient de prendre en compte :

- le transfert aux régions de la gestion des primes d'apprentissage ;

- l'achèvement de la suppression des crédits budgétaires relatifs aux exonérations spécifiques de cotisations sociales liées aux contrats de qualification adultes ;

- la réforme, à compter du 1^{er} janvier 2004, de la base forfaitaire de calcul des cotisations de sécurité sociale des apprentis.

La baisse apparente de 4 % des flux d'entrées en alternance, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2003, est également trompeuse. Certes, en 2003, le nombre d'entrées réalisées a été très inférieur aux prévisions initiales. Ce résultat décevant s'explique principalement par la conjoncture : lorsque celle-ci est mauvaise, les emplois en alternance sont, comme les autres emplois, peu dynamiques.

C'est sur ces réalisations que le Gouvernement s'est appuyé pour inscrire au budget 2004 une hausse de 10 % des flux d'entrées en alternance.

Nombre de contrats en alternance

	LFI 2003	Exécution 2003	PLF 2004	PLF/LFI	PLF/Exécution
Contrats d'apprentissage	240 000	230 000	235 000	- 2 %	2 %
Contrats de qualification	135 000	100 000	125 000	- 7 %	25 %
Contrats de qualification adultes	14 000	10 000	13 000	- 7 %	30 %
Total	389 000	340 000	373 000	- 4 %	10 %

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

De plus, ces chiffres constituent de simples estimations, antérieures, qui plus est, à la réforme de la formation professionnelle décidée par les partenaires sociaux. Lors de son audition devant votre commission⁵, le ministre s'est engagé à relever les dotations inscrites au budget pour 2004 si, sous l'effet de cette réforme, ou bien d'une amélioration rapide de la conjoncture, il constatait une progression plus rapide que prévu du nombre de contrats en alternance.

A. LA DÉCENTRALISATION DU FINANCEMENT DES CONTRATS D'APPRENTISSAGE

1. Des prévisions réalistes

Ces dernières années, la croissance de l'apprentissage a été rapide : **le nombre de contrats conclus a augmenté de 86 % dans la seconde moitié de**

⁵ Audition du ministre des affaires sociale, du travail et de la solidarité par la commission des Affaires sociales du Sénat, le 12 novembre 2003.

la décennie 90. Depuis les lois de décentralisation, ce sont les régions qui sont majoritairement compétentes en la matière.

Les contrats d'apprentissage

Le contrat d'apprentissage, d'une durée au moins égale à celle du cycle de formation qui fait l'objet du contrat (un à trois ans), est destiné aux jeunes de 16 à 25 ans révolus ayant satisfait à l'obligation scolaire. Il peut aussi bénéficier aux jeunes d'au moins 15 ans, s'ils justifient avoir effectué la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire. Dans tous les cas, l'apprenti suit une formation générale théorique et pratique en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme de l'enseignement professionnel ou technologique du second degré ou du supérieur, ou un ou plusieurs titres d'ingénieurs ou titres homologués. Dans l'entreprise, le maître d'apprentissage contribue à l'acquisition des compétences correspondant à la qualification recherchée et au titre ou diplôme préparé par l'apprenti.

Ces contrats ouvrent droit à une indemnité compensatrice forfaitaire (qui n'est pas applicable au secteur public) composée d'une indemnité au titre de soutien à l'embauche (914,69 euros) et d'une indemnité de soutien à l'effort de formation (1.524,49 euros ou 1.829,39 euros par an avec majorations possibles).

Toutefois, en application de l'article 131 de la loi de finances pour 1999 et de l'article 119 de la loi de finances pour 2001, l'aide à l'embauche est désormais réservée aux seuls apprentis titulaires d'un diplôme de niveau inférieur au niveau du baccalauréat et employés dans les entreprises de vingt salariés au plus.

Tous les employeurs, y compris les employeurs du secteur public non industriel et commercial, peuvent conclure un contrat d'apprentissage sur la base d'une déclaration en vue de la formation d'apprentis. Selon leur taille et leur activité (artisans et employeurs de moins de onze salariés, employeurs de plus de dix salariés), les entreprises bénéficient de deux régimes différents d'exonération de charges sociales. L'employeur s'engage à verser un salaire et à assurer une formation au jeune qui s'oblige en retour à travailler et à suivre la formation dispensée en centre de formation d'apprentis. Ce salaire varie de 25 % du SMIC pour les 16-17 ans au cours de la première année de leur contrat, à 78 % du SMIC (ou du salaire minimum conventionnel correspondant à l'emploi occupé s'il est plus favorable) pour les plus de 20 ans à partir de la troisième année.

Les contrats d'apprentissage sont financés par une prime d'apprentissage et bénéficient d'une exonération des cotisations sociales.

En 2004, les crédits consacrés, dans le budget de l'État, à l'apprentissage devraient **diminuer de 31 %** par rapport à l'année précédente, passant de 1,5 à **1 milliard d'euros. Mais cette diminution n'est qu'apparente.**

Elle s'explique en grande partie par la **réduction des primes à l'embauche (- 62,5 %)**, en raison du transfert aux régions, d'ici 2006, de la charge des primes relatives à l'embauche et à la formation des apprentis pour les contrats d'apprentissage conclus à partir du 1^{er} janvier 2003, soit 756 millions. Ainsi, en 2003, 46,5 millions ont été transférés et, en 2004, plus

de 454 millions suivront, soit plus des deux tiers des transferts prévus. Le reste de la dotation sera transféré en 2005 et 2006.

Quant aux **exonérations de cotisations sociales** qui restent à la charge de l'État, elles baisseront de 3 % en 2004. Cette baisse s'explique par la modification au 1^{er} janvier 2004 de la base de calcul des cotisations sociales, au regard des gels budgétaires annoncés.

Votre commission espère que la diminution des exonérations, auxquelles les employeurs sont plus sensibles qu'ils ne le sont aux primes, n'aura pas un impact négatif sur le développement de l'apprentissage.

Evolution des crédits consacrés à l'apprentissage entre 2003 et 2004

(en millions d'euros)

Article	Libellé	LFI 2003	PLF 2003
43-70-77	Primes d'apprentissage	715,74	265,41
43-70-12	Exonérations de cotisations sociales	814,52	791,34
	Total	1.530,26	1.056,75

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement prévoit une baisse du nombre de contrats d'apprentissage de 2 % en 2004, par rapport aux prévisions 2003. Mais si l'on tient compte des réalisations effectives de cette année, qui ont été en réalité inférieures aux prévisions de la loi de finances pour 2003, le **nombre de contrats prévus pour 2004 augmentera de 10 %**.

Flux annuels d'entrées en contrats d'apprentissage

	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	Exécutions 2003	PLF 2004
Nombre de contrats	212.000	214.000	224.000	233.000	235.000	225.000	240.000	230.000	235.000
Evolution annuelle	+ 6,9 %	+ 1 %	+4,5 %	+ 4 %	+ 1 %	- 4,1 %	+ 6,6 %	- 2 %	- 2%

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

2. L'apprentissage en mutation

Le **projet de loi relatif aux responsabilités locales**, tel qu'adopté en première lecture par le Sénat⁶, prévoit la modification du régime de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs au titre des contrats d'apprentissage. Il est proposé de procéder à une unification de l'aide à l'embauche et de l'indemnité de formation qui composent la prime.

⁶ Séance du 30 octobre 2003.

En outre, dans un objectif de simplification, les critères d'attribution de l'aide à l'embauche, qui varient pour l'instant en fonction de la taille de l'entreprise et du niveau de formation de l'apprenti, seraient supprimés.

Le **projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social** prévoit également de nouvelles dispositions relatives à l'apprentissage, avec pour objectif de porter le nombre de contrats à 500.000 en 2007. Le « livre blanc » sur l'apprentissage présenté le 16 octobre dernier par M. Dutreil proposait les mesures suivantes :

- * le quota réservé au financement de l'apprentissage pourrait passer de 40 à 50 % du montant de la taxe d'apprentissage afin de financer les coûts supplémentaires liés à l'augmentation du nombre d'apprentis ;

- * la part de la taxe d'apprentissage versée par les entreprises au Trésor public serait versée intégralement au fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage, auquel il serait confié un véritable rôle de péréquation interrégionale pour compenser les déficits de trésorerie de certains centres de formation d'apprentis ;

- * les conseils régionaux participeraient davantage aux décisions de répartition de la taxe non affectée par les entreprises ;

- * les entreprises de moins de dix salariés accueillant des apprentis pourraient bénéficier d'une contrepartie financière à la dégradation de l'équilibre économique du contrat, sous forme de crédit d'impôt apprécié à partir du temps consacré par le maître d'apprentissage à la formation de l'apprenti. Le bénéfice de cette contribution, qui serait forfaitaire, serait ouvert en fonction de critères tels que la formation des nouveaux maîtres d'apprentissage, le contrôle du respect de la progression pédagogique...

- * l'apprenti serait rémunéré non seulement en fonction de son âge mais également aussi du niveau du diplôme visé, afin d'éviter les différences de rémunération en cas de poursuite de la formation au sein d'une nouvelle entreprise dans l'optique d'un diplôme plus élevé ;

- * l'amélioration des conditions matérielles de l'apprenti pourrait aussi passer par un maintien des allocations familiales au profit d'un plus grand nombre de familles d'apprentis ou encore par l'instauration d'une prime au premier équipement. Une carte d'apprenti pourrait ouvrir des droits similaires à la carte d'étudiant ;

- * la limite d'âge pour signer un contrat d'apprentissage (25 ans) devrait être assouplie afin de favoriser les parcours en filière des entrants tardifs ;

- * la possibilité d'insérer une période d'apprentissage au début ou au sein d'un contrat à durée indéterminée devrait être ouverte au profit de contrats jeunes à faible niveau de formation, à l'image de la période de professionnalisation prévue par l'accord paritaire sur la formation professionnelle.

B. LE BILAN DES CONTRATS DE QUALIFICATION

1. Les dernières heures des contrats de qualification

a) Les contrats de qualification jeunes

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003	
Contrats de qualification	117.000	119.000	134.000	132.000	135.000	135.000	100.000	125.000
Evolution annuelle	+15,2%	+1,5%	+13,3%	-1,5%	+2,0%	-35%	- 7 %-	+25%

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Les chiffres montrent une attractivité décroissante des contrats de qualification jeunes. Le ministère des affaires sociales relève, pour sa part, la **forte diminution des exonérations** qu'il attribue à la faiblesse du nombre d'entrées en 2003, elle-même due à la mauvaise conjoncture économique, au ralentissement des créations d'emploi et à la faiblesse de la rémunération.

Tout récemment toutefois, les observateurs ont été heureusement surpris de voir le nombre de contrats de qualification jeunes augmenter subitement à partir du mois de septembre 2003 dans certains secteurs porteurs de croissance, comme l'hôtellerie ou l'automobile.

Comptant donc sur une reprise de l'activité économique, le Gouvernement prévoit une **augmentation de 25 % du nombre de contrats de qualification jeunes en 2004, soit 125.000 contrats supplémentaires.**

b) Les contrats de qualification adultes

Confirmé par la loi de finances pour 2002 et le décret du 16 avril 2002, le contrat de qualification adulte est **le seul contrat en alternance proposé aux adultes.**

Le contrat de qualification adultes

La loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a ouvert, à titre expérimental, le contrat de qualification aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus, et ce jusqu'au 31 décembre 2000. La loi de finances pour 2001 a prorogé cette phase d'expérimentation jusqu'au 30 juin 2002.

Le contrat de qualification adultes est un contrat d'insertion en alternance qui vise à permettre à son bénéficiaire d'acquérir une qualification professionnelle reconnue.

Les employeurs souhaitant conclure des contrats de qualification adultes doivent au préalable conclure une convention avec un organisme de formation ou adhérer à un accord-cadre, et être habilités par le préfet.

Le contrat de qualification adultes est ouvert aux demandeurs d'emploi depuis au moins douze mois durant les dix-huit mois qui ont précédé leur embauche et âgés de 26 ans ou plus. Une dérogation à la condition d'ancienneté d'inscription comme demandeur d'emploi et une prolongation de la période de référence sont possibles dans certains cas (bénéficiaires du RMI, travailleurs handicapés).

Le dispositif prévoit un temps de formation supérieur ou égal à 25 % de la durée du contrat, l'exonération des charges sociales pour l'employeur, l'utilisation des fonds de l'alternance pour le financement de la formation et la possibilité de renouveler le contrat si ses objectifs ne sont pas atteints.

La rémunération est calculée sur la base du SMIC à taux plein ou sur la base des minima conventionnels. Les employeurs bénéficient d'une prime à l'embauche de 1.524,49 euros à laquelle vient s'ajouter, à l'issue du contrat, une prime additionnelle de 1.524,49 euros si la personne embauchée est restée demandeur d'emploi 24 mois au cours des 36 mois qui ont précédé l'embauche et qu'elle se voit confier un contrat de travail à durée indéterminée dans l'entreprise. Ces aides peuvent exceptionnellement être majorées dans le cas des employeurs qui accueillent des adultes handicapés.

Ce dispositif a tardé à se développer. Au demeurant, la réforme intervenue au 1^{er} janvier 2002 a profondément modifié les conditions d'accès à la mesure (élargissement du public, renforcement de l'aide de l'État en fonction des risques d'exclusion, implication de l'Unédic, suppression de l'exonération spécifique).

L'exonération des cotisations patronales ayant été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2002, **l'aide de l'État consiste désormais en une aide à l'embauche** dont le montant sera substantiellement revalorisé en 2004 à hauteur de 1.525 euros pour les contrats de six mois avec une majoration de 120 euros par mois du septième au vingt-quatrième.

Pour l'année 2004, **les crédits consacrés aux contrats de qualification adultes s'élèveront à 22,7 millions d'euros**. Ces crédits correspondent à la dotation des primes des contrats de qualification adultes, les contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2002 sur la base d'exonération de cotisations spécifiques arrivant à échéance à partir du 1^{er} janvier 2004. La dotation arrêtée pour 2003 étant une dotation résiduelle destinée à prendre en charge les dernières exonérations spécifiques, les contrats conclus à partir de 2002 bénéficient désormais des exonérations de droit commun.

Crédits budgétaires en faveur du contrat de qualification adultes

(en millions d'euros)

	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Primes	16,9	2,9	19,5	22,7
Exonérations	58,1	31,7	3,2	0,0
Total	75,0	34,6	22,7	22,7

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Il semblerait que l'extension des publics bénéficiaires et le relèvement de l'aide de l'État aient été contrebalancés par la suppression de l'exonération spécifique de cotisations sociales. Par conséquent, les réalisations au premier semestre 2003 ont été inférieures de 3 % à celles du premier semestre 2002. Le Gouvernement anticipe, malgré tout, une hausse de 30 % des flux d'entrées par rapport à 2003, pour les porter à 13.000 en 2004.

Nombre d'entrées en contrats de qualification adultes

(en nombre de contrats signés par an)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	Exécution 2003	PLF 2004
Contrats de qualification adultes	4	3.236	6.677	14.000	14.000	10.000	10.000	13.000

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Ce retard s'explique de plusieurs manières :

- des raisons économiques et financières, dues au ralentissement économique, aux difficultés de recrutement de certaines branches et à l'insuffisance des incitations financières en faveur des OPCA ;

- des raisons « culturelles » en raison des réticences des entreprises à rémunérer au SMIC un adulte en formation durant son temps de travail ;

- l'échec du partenariat entre l'Unédic et l'AGEFAL⁷ : la convention financière du 7 novembre 2001 qui lie l'Unédic et l'AGEFAL n'a pas donné les résultats escomptés. En effet, conformément à la convention du 1^{er} janvier 2001, l'Unédic avait été autorisée à affecter une partie de ses ressources (152 millions d'euros) au financement de la formation des contrats de qualification adultes conclus par les bénéficiaires de l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Or, seul 0,6 % du budget prévu a été mobilisé pour le financement de 573 contrats au lieu des 20 à 25.000 prévus en raison de la dégradation de la conjoncture économique.

2. Le contrat de professionnalisation, l'avenir de l'alternance?

Comme l'apprentissage, les contrats de qualification jeunes et adultes sont appelés à évoluer. A la suite de l'accord du 20 septembre dernier, les partenaires sociaux proposent la mise en place d'un **contrat de professionnalisation ayant vocation à se substituer à l'ensemble des contrats d'insertion en alternance** (contrats d'orientation, d'adaptation et d'alternance).

Le contrat de professionnalisation vise à favoriser l'insertion des jeunes de moins de vingt-six ans par l'obtention d'une première qualification et la réinsertion des demandeurs d'emploi par l'obtention d'une qualification nouvelle en lien avec les exigences du marché du travail. L'accord étend le bénéfice de cette professionnalisation aux salariés dont la qualification est inadaptée à l'évolution des technologies, aux seniors, aux femmes qui reprennent leur activité et aux travailleurs handicapés.

Les signataires ont eu le souci d'adapter le contrat de professionnalisation aux besoins de chaque individu, en fonction de sa formation initiale et de la qualification qu'il recherche. Ils souhaitent

⁷ AGEFAL : Association de gestion du fonds des formations en alternance.

individualiser les parcours de formation, ce qui se traduirait par la diminution de la durée pivot des contrats (six à douze mois) et de la formation (15 % de la durée du contrat au lieu de 25 % actuellement) compensée par une meilleure utilisation de la validation des acquis de l'expérience (VAE) et des contenus de formation mieux adaptés. Ces durées planchers peuvent être augmentées pour les jeunes sortis du système éducatif sans qualification professionnelle reconnue ou pour ceux visant des certifications particulières. Les moyens affectés au financement seraient portés de 0,4 % à 0,5 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de dix salariés et de 0,10 % à 0,15 % pour celles employant moins de dix salariés.

Ce contrat serait rémunéré sur la base de 55 à 70 % du SMIC, selon l'âge des bénéficiaires.

Le Gouvernement transposera, dans le projet de loi sur la formation tout au long de la vie, ces dispositions. Il s'est engagé, dès la promulgation de la future loi, à prendre les décrets d'application nécessaires ce qui permettra une entrée en vigueur du contrat de professionnalisation en juillet 2004. Il accompagnera le développement de ce contrat en définissant un régime d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale qui sera présenté à l'occasion du projet de loi sur la formation professionnelle.

Le budget pour 2004 ne pouvait tenir compte de ce nouveau contrat en raison de la date récente de la signature de l'accord. Le Gouvernement s'y adaptera naturellement dans le cadre de la gestion durant l'année 2004, sachant que l'impact de la réforme ne se répercutera que sur le second semestre.

III. LES ACTIONS DE FORMATION MENÉES PAR L'ÉTAT POUR LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE

Les crédits sont en **progression de 5,8 %** et s'établiront en 2004 à hauteur de 616 millions d'euros. Cette importante progression est due à :

- la revalorisation de la rémunération des stagiaires ;
- la montée en charge de l'allocation de fin de formation (AFF) ;
- la mise en œuvre de prestations d'accompagnement des publics et de la VAE sur les territoires touchés par les plans sociaux.

A. DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION EN HAUSSE

1. Un contexte économique difficile

En août 2003, le nombre de demandeurs d'emploi a atteint 9,6 %, soit une augmentation d'un demi-point par rapport au mois d'août 2002 accroissant d'autant la demande potentielle de formation.

Entre 1997 et 2001, on a observé une tendance nette à la baisse de la dépense finale de formation en faveur des demandeurs d'emploi, qui s'expliquait mécaniquement par la baisse du chômage constatée sur cette période.

Part des dépenses en faveur des demandeurs d'emploi dans la dépense finale de formation professionnelle

1997	1998	1999	2000	2001
20 %	18,2 %	16,8 %	15,5 %	15%

Source : (DARES)

Jusqu'au 1^{er} juillet 2001, la rémunération des chômeurs entrant en formation était assurée par **l'allocation de formation reclassement (AFR)** cofinancée par l'État et l'UNEDIC et qui avait vocation à assurer la rémunération des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage. Au-delà de la période d'indemnisation, si la formation n'était toujours pas achevée, les chômeurs bénéficiaient d'une allocation entièrement financée par l'État, **l'allocation de formation de fin de stage (AFFS)**.

Depuis le 1^{er} juillet 2001, la convention d'assurance chômage, en faisant du projet d'action personnalisé (PAP) le vecteur principal du retour à l'emploi, a entraîné la disparition de l'AFR et de l'AFFS, remplacées respectivement par :

- **l'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (AREF) :** l'AREF est allouée aux bénéficiaires du PAP qui peuvent entrer en formation quelle que soit la durée de leur indemnisation ;

- **l'allocation de fin de formation (AFF),** accordée aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance par la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, économique et culturel, permet de prolonger l'action de formation au-delà de l'épuisement des droits afin de prévenir les abandons de formation en cours de stage.

Allocations de formation au profit des chômeurs

	Allocation perçue avant le 1 ^{er} juillet 2001	Allocation perçue après le 1 ^{er} juillet 2001
Chômeurs soumis au régime d'assurance-chômage	AFR financée par l'Unédic et par l'État	AREF financée par l'Unédic
Chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance	AFFS financée par l'État	AFF financée par l'État

2. La rémunération des stagiaires par l'État

Le projet de budget pour 2004 prévoit une **augmentation de 5,2 % des crédits de rémunération des stagiaires** de la formation professionnelle, les portant ainsi à **403 millions d'euros**. Cet agrégat se compose de quatre éléments : la participation de l'État à la rémunération des chômeurs en formation financée par l'Unédic, la rémunération des stagiaires de l'AFPA, la rémunération des jeunes à la charge de l'État et le financement du programme national de la formation professionnelle (PNFP).

Évolution des crédits budgétaires de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

(en millions d'euros)

	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	Evolution 2004-2003
PNFP	154,0	156,0	155,0	161,0	+ 4,5 %
Jeunes État	1,7	1,7	1,7	1,7	=
Stagiaires AFPA	153,0	152,0	153,0	140,0	- 8,5 %
AFR ⁸ -AFF	229,0	38,0	73,0	100,0	+ 36,5 %
Total	537,7	347,7	382,7	403,0	+ 5,2 %

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

⁸ Jusqu'au 1^{er} juillet 2001, l'allocation de formation reclassement (AFR) finançait la rémunération des chômeurs en formation avant d'être remplacée par l'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (AREF)

a) La réforme des allocations de formation des demandeurs d'emploi en 2004

En 2004, les crédits consacrés aux **allocations de formation (allocation d'aide au retour à l'emploi et allocation de fin de formation) distribuées aux chômeurs par l'Unédic augmentent de 36,5 % par rapport à 2003.**

Cette hausse s'explique par la nécessité d'anticiper sur une croissance prévisible du nombre de chômeurs. Elle constitue la mesure nouvelle la plus importante du projet de loi de finances pour ce qui concerne la formation professionnelle. Cette dotation était initialement fixée à 73 millions d'euros en 2003, mais la dépense réelle pourrait atteindre 125 millions d'euros à la fin de l'année. En 2004, les projections auraient dû conduire à prévoir une enveloppe de 147 millions d'euros que le Gouvernement a finalement décidé de ramener à 100 millions d'euros.

Versement de l'État à l'Unédic au titre de l'AFR et de l'AFF

(en millions d'euros)

LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
414	387	229	38	73	100

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Deux dispositions nouvelles entreront en vigueur :

- le montant de l'indemnisation des demandeurs d'emploi sera aligné sur celle des stagiaires de la formation professionnelle. Cette mesure a pour objet d'harmoniser le traitement réservé aux deux catégories de bénéficiaires ;

- le bénéfice de l'AFF ne sera ouvert qu'aux personnes dont la formation aura été prescrite durant la première année suivant l'entrée dans l'assurance chômage. Cette mesure vise à encourager l'entrée rapide dans un dispositif de formation après la perte d'emploi.

b) La rémunération des actions en faveur des jeunes

La formation des jeunes de 16 à 25 ans n'est pas concernée par les lois de décentralisation et continue de relever de l'État, qui prend en charge le coût du fonctionnement des stages ainsi que la rémunération de ces stagiaires. Au titre de la rémunération, les dotations pour 2004 sont identiques à celles inscrites dans la loi de finances pour 2003, soit **1,77 million d'euros**.

c) Les stages proposés par l'AFPA aux demandeurs d'emploi

En 2002, 43 % des demandeurs d'emploi formés par l'AFPA lui ont été adressés par l'État pour des formations qualifiantes. Au titre de la commande publique, l'État dépensera en 2004 **140 millions d'euros** pour financer la rémunération de ces stages contre 152 millions en 2003, soit une baisse de 8,7 %.

d) Le volet « rémunération » du programme national de la formation professionnelle

Le PNFP met en œuvre diverses actions de formation, en particulier en faveur des publics défavorisés et des chômeurs non indemnisés.

Pour 2004, les crédits de rémunération consacrés au programme national de la formation professionnelle augmenteront de 4,5 %, passant de 155 à **161 millions d'euros**.

B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT STABLES

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une **stabilisation des dépenses de fonctionnement (0,7 %) qui passeront de 195 à 196 millions d'euros** entre 2003 et 2004.

Elles couvrent :

- les contrats de plan État-régions (61,5 millions) ;
- le volet « fonctionnement » du PNEF (52,9 millions) ;
- la politique contractuelle (39,6 millions) ;
- la validation des acquis de l'expérience (27,5 millions) ;
- les ateliers de pédagogie personnalisée (15,7 millions) ;
- les crédits de fonctionnement des formations en faveur des jeunes à la charge de l'État (4,23 millions).

1. L'adaptation des contrats de plan État-régions

Pour 2004, les crédits consacrés aux contrats de plan État-régions (CPER) **baisseront de 0,8 % pour s'établir à 61,5 millions d'euros**.

Dans le quatrième contrat de plan 2000-2006, le volet « formation professionnelle et emploi » représente 5 % du montant total du contrat, soit 789,4 millions d'euros.

2. La stabilisation des crédits de fonctionnement du programme national de la formation professionnelle

Pour 2004, ils **baisseront légèrement de 0,5 % passant de 53,2 à 52,9 millions d'euros**. Ils se déclinent ainsi :

• Le programme en faveur des ingénieurs et des cadres

Il a pour objet de favoriser l'accès des salariés et des demandeurs d'emploi, cadres ou techniciens supérieurs, à des formations continues menant à des diplômes d'ingénieurs ou de cadres supérieurs. Les dotations en 2004 seront stabilisées à hauteur de **10 millions d'euros**.

• Le programme « insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme » (IRILL)

Il s'adresse, d'une part, aux personnes illettrées, d'autre part, aux détenus. Les crédits respectifs seront stabilisés à hauteur de **10 et 6,8 millions d'euros** pour 2004. Votre commission tient à attirer l'attention du

Gouvernement sur l'illettrisme, véritable fléau de notre société dont l'ampleur reste encore méconnue, bien qu'on estime qu'il touche 5 à 10 % de la population, et même 30 % de la population carcérale.

En 2002, la lutte contre l'illettrisme a concerné près de 23.000 personnes en France, soit une hausse de 18 % par rapport à 2001. 80 % d'entre elles sont des demandeurs d'emploi. Toutefois, à l'issue de leur formation, seuls 10 à 15 % obtiennent un contrat de travail de droit commun ou un contrat de travail aidé, 30 % sont encore en recherche d'emploi et 40 % poursuivent un parcours de formation dont l'issue est souvent incertaine.

Le 25 mars 2003, le Gouvernement a lancé un plan de lutte contre la précarité et l'exclusion dont un volet important a pour objet la mise en place de plans d'actions régionaux autour des centres ressources illettrisme (CRI) présents dans chaque région, en partenariat avec les prescripteurs tels que l'ANPE, les missions locales, les permanences d'accueil, d'information et d'orientation ou encore les centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF). Ce projet a été relayé par le ministère des affaires sociales par la circulaire du 21 juillet 2003 qui comporte un important volet relatif à l'illettrisme⁹.

- **Les formations ouvertes aux nouvelles technologies**

Elles recouvrent trois programmes :

- une initiation à Internet destinée certains publics en difficulté ;
- la mise en place de réseaux territoriaux de points d'accès à la téléformation;
- le développement des formations à distance dans les très petites et moyennes entreprises.

Les crédits qui y sont consacrés sont stabilisés pour 2004 à hauteur de **5,7 millions d'euros**.

- **Les subventions aux organisations syndicales et divers organismes**

Ce programme d'aide à la formation des syndicalistes vise à assurer la formation des militants qui, dans le cadre du paritarisme, jouent un rôle moteur dans la définition et la conduite de la politique de formation professionnelle. La dotation de **12,27 millions d'euros**, prévue pour 2003, sera reconduite dans le projet de loi de finances pour 2004.

Sont financées à ce titre, des formations relatives aux systèmes et dispositifs de formation professionnelle, à l'organisation et au temps de travail, aux discriminations raciales, à l'égalité professionnelle entre femmes

⁹ Cette circulaire prévoit de sensibiliser la direction des entreprises sur les difficultés individuelles de certains salariés et leurs conséquences sur l'efficacité collective du personnel. Elle consacre également un volet à la préparation à l'entrée en formation qualifiante des détenus.

et hommes, à l'accompagnement de la formation des syndicalistes (études, recherches, documentations, outils pédagogiques...). En 2002, 23.379 personnes ont bénéficié de 70.455 journées de formation.

Les autres organismes (centre info et institut national de formation et d'application du centre de culture ouvrière), bénéficieront d'une dotation de **7,4 millions d'euros** en 2004.

3. La politique contractuelle, un dispositif à encourager

La politique contractuelle vise à prévoir et à accompagner les évolutions de l'emploi et des qualifications de la main-d'œuvre. Elle est mise en œuvre par l'État et les partenaires sociaux dans le cadre d'un étroit partenariat. Dans un contexte où l'anticipation et le développement des compétences sont devenus cruciaux pour l'adaptation des métiers aux besoins économiques, votre commission juge ce dispositif particulièrement utile. La politique contractuelle est l'un des rares domaines où le partenariat État/partenaires sociaux est systématiquement recherché. Elle se compose de deux volets :

- **le contrat d'études prospectives (CEP)** : il s'agit d'un contrat liant l'État, les partenaires sociaux et un prestataire qui s'engage, moyennant une subvention accordée par l'État, à mener une étude sur l'évolution des métiers et des qualifications, l'objectif final étant d'adapter la négociation collective aux évolutions constatées¹⁰ ;

- **l'engagement de développement de la formation (EDDF)** : il s'agit de subventions en faveur de branches et d'entreprises qui consentent à délivrer des formations au-delà de leur obligation légale.

Pour 2004, les crédits qui seront consacrés à la politique contractuelle baisseront de 4,5 % en passant de 41,5 à 39,6 millions d'euros entre 2003 et 2004.

S'agissant des CEP, l'objectif pour 2004 est de centrer les études sur les préoccupations actuelles des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, à savoir la démographie des actifs, l'attractivité des métiers, la structuration des politiques de branches. En outre des mesures sont envisagées pour adapter la mise en œuvre des études prospectives aux besoins des territoires.

S'agissant des EDDF, les priorités d'intervention pour 2004 visent le renforcement des accords entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics pour :

- adapter les compétences des salariés expérimentés ;

¹⁰ Les contrats conclus ces dernières années ont porté, par exemple, sur les industries de la chaussure-maroquinerie, les céramiques industrielles et l'aéronautique, la plasturgie ou encore les changeurs et auxiliaires de monnaies, l'insertion, la pharmacie d'officine, les gardiens d'immeubles...

- articuler les besoins de qualification avec les pénuries de main d'œuvre constatées ;

- sécuriser les trajectoires professionnelles des salariés les plus fragiles par la mobilité ou la reconversion.

Votre commission observe, pour la déplorer, **la baisse constante des engagements du Gouvernement en faveur de la politique contractuelle, d'autant que le niveau de consommation des crédits par rapport au programme prévisionnel initial reste faible.** Le Gouvernement explique cette situation par des difficultés de gestion et des mesures de gel budgétaire qui appellent des solutions.

Crédits de la politique contractuelle

(en millions d'euros)

LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
51	51	43	41,5	41,5	39,5

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

4. Les promesses de la validation des acquis de l'expérience

L'édifice juridique de la VAE, mis en place par la loi de modernisation sociale, est encore embryonnaire.

La VAE permet aux candidats de valider leur expérience professionnelle par un diplôme, un certificat ou un titre.

La validation des acquis de l'expérience

Le dispositif

Ce nouveau droit **élargit l'accès à tous les diplômes, titres à finalité professionnelle et certificats** de qualification des branches pour toute expérience acquise d'une durée minimale de trois ans, dans l'exercice d'activités salariées, non salariées ou bénévoles. A la suite de la loi de modernisation sociale, **cinq décrets d'application ont été publiés** relatifs à la mise en œuvre générale de la VAE, au congé de validation, à l'imputabilité des dépenses et au contrôle des organismes qui assistent les candidats.

La constitution d'un **répertoire unique des certifications professionnelles** a pour vocation de favoriser la lisibilité pour le public de l'ensemble des certifications professionnelles. Il s'agit d'optimiser le système de repérage et de recensement des certifications existantes afin d'en faciliter la compréhension et l'utilisation par les personnes et les entreprises. Ce tableau de bord devrait également favoriser la gestion des compétences, tant sur le plan de la mobilité que sur celui de la promotion sociale.

Environ **15.000 diplômes, titres et certificats de qualification** sont susceptibles d'être enregistrés au nouveau répertoire.

Une **commission nationale de la certification professionnelle (CNCP)** est chargée de mettre à jour le répertoire, d'émettre des recommandations aux autorités en

charge de la certification et d'informer les particuliers, entreprises et institutions, sur les certifications et leur mode d'accès, notamment par la VAE.

La mise en oeuvre de la VAE

Une circulaire du 25 avril 2002 adressée aux préfets de région prévoit la mise en place d'un maillage territorial composé d'une **tête de réseau régionale, appelée cellule régionale interservices, et de points relais chargés de conseiller les personnes sur les certifications** les plus adaptées à leur expérience et à leur projet, et d'organiser une mise en réseau entre les différentes autorités en charge de la validation et les structures d'accueil des publics.

A l'issue de l'année 2002, **300 points relais opérationnels sur 12 régions et 22 cellules interservices** régionales ont été mis en place en partenariat avec les conseils régionaux. Ils s'appuient sur des structures existantes comme les centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF) ou les groupement d'intérêt public (GIP). Ils ont surtout œuvré à la construction d'une information régionale sur la VAE et à la diffusion de cette offre, sous des formes variées, à l'ensemble des structures d'accueil des publics (mise en ligne des bases de données existantes, construction de sites intranet et extranet, réalisation de guides régionaux sur la VAE, séminaires en direction des partenaires institutionnels, journées de sensibilisation en relation avec les branches professionnelles...).

Bilan

La demande est particulièrement forte chez les bénévoles associatifs, les intérimaires et les salariés à temps partiel mais aussi les métiers d'aide à la personne, le bâtiment, l'hôtellerie, l'aide à domicile (c'est-à-dire les entreprises qui ont besoin de fidéliser leurs salariés).

Cependant, on note encore des **difficultés importantes** :

- les démarches restent collectives (entreprises, associations), ce ne sont pas les individus qui se déplacent car le dispositif demeure mal connu ;

- un quart des entreprises déclare connaître un dispositif de validation des acquis, surtout les grandes entreprises qui s'en servent comme d'un outil de développement, mais en raison des lacunes d'information, près d'une entreprise sur deux n'envisage pas son utilisation.

D'ici à 2007, elle pourrait concerner 350.000 personnes. En 2002, près de 150.000 personnes ont été candidates à l'obtention d'une certification professionnelle.

En 2003, la VAE avait bénéficié de 18,5 millions d'euros, affectés principalement au maillage du territoire par les points relais et les cellules interservices d'accueil du public, en direction des stagiaires de l'AFPA et des publics en difficulté.

En 2004, les crédits consacrés à la VAE **augmenteront substantiellement, puisqu'ils passeront de 18,5 à 22,5 millions d'euros, soit une progression de plus de 22 %**. Ces 4 millions d'euros supplémentaires auront pour objet d'accompagner la montée en charge de la VAE en amont (conseil, orientation et information) et en aval (accompagnement des candidats et actions de validation), en particulier dans les territoires marqués par des plans sociaux importants.

5. Les ateliers de pédagogie personnalisée

Les APP ont pour mission d'assurer à toute personne sortie du système scolaire un complément de formation générale ou technologique. La gestion des APP est assurée par des organismes de formation supports, conventionnés par les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), qui en assurent la coordination, l'animation et le contrôle. Pour 2004, les crédits seront également reconduits, à hauteur des crédits votés en 2003, soit **15,7 millions d'euros**.

6. Les crédits de fonctionnement des actions en faveur des jeunes

Tout comme les crédits relatifs à la rémunération des stagiaires, les dotations de fonctionnement de ces stages sont stabilisés, à hauteur de **4,23 millions d'euros**.

C. LA MUTATION DE L'AFPA

1. L'AFPA, au coeur du service public de l'emploi

Composante essentielle du service public de l'emploi, l'AFPA offre trois types de services aux actifs soucieux d'acquérir une qualification : l'orientation, la formation et la certification.

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes

Créée en 1949, *l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes* (AFPA) est une association de la loi de 1901 à gestion paritaire (État, partenaires sociaux) chargée d'une mission de service public par délégation du ministre du travail.

Composante du service public de l'emploi, elle intervient aux côtés de l'ANPE et des services déconcentrés de l'État, pour permettre à des personnes engagées dans la vie active d'acquérir une qualification, de la maintenir ou de la développer, afin de favoriser leur insertion ou leur évolution dans l'emploi en fonction des besoins du marché du travail. Depuis 1994, les relations de l'AFPA avec l'État sont régies par un « contrat de progrès ». Le contrat signé pour la période 1999-2003 précise que la mission centrale de l'AFPA est de permettre à des demandeurs d'emploi adultes d'acquérir une qualification favorisant leur insertion dans l'emploi.

L'AFPA emploie 11.400 salariés, dont 4.700 formateurs et 700 psychologues du travail, répartis sur 265 sites de formation et en 192 services d'orientation. Elle gère également 144 lieux de restauration et 17.200 lits pour assurer l'accueil des stagiaires. Elle propose environ 500 types de formations pour 300 métiers.

a) Des résultats satisfaisants

Le contrat de progrès 1999-2003, conclu entre l'État et l'AFPA, est arrivé à son terme et l'association semble en mesure d'atteindre ses objectifs :

- en 2002, **80 % des stagiaires de l'AFPA ont trouvé un emploi dans les six mois qui suivent leur formation ;**

- en 2002, parmi les 143.222 personnes ayant suivi une formation à l'AFPA, **99.382 étaient des demandeurs d'emploi, soit près de 70 %** des entrées. La part des demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE a donc doublé en quatre ans, comme le prévoit le contrat de progrès ;

- le **taux d'abandon des formations a baissé** de près d'1,5 point entre 2001 et 2002 pour s'élever à 15,9 %. La reprise de l'emploi reste d'ailleurs le motif le plus fréquent.

Part des demandeurs d'emploi dans les entrées en formation à l'AFPA⁽¹⁾

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre d'entrées en stage	159.300	161.120	149.200	145.259	144.405	143.222
Nombre de demandeurs d'emploi	102.440	103.820	95.200	91.700	93.810	99.382
Proportion des demandeurs d'emploi	64,3 %	64,4 %	63,9 %	63,3 %	65 %	69%

⁽¹⁾ Hors enseignement à distance.

Source : AFPA

b) Les prochains défis à relever

A la veille du nouveau contrat de progrès 2004-2008, ces résultats semblent très encourageants. L'AFPA a déjà franchi deux étapes importantes :

- **l'application de la nouvelle convention d'assurance chômage dès 2001.** En effet, l'AFPA reçoit, dans le cadre du service intégré d'appui au projet professionnel, les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'un projet d'action personnalisé (PAP) que lui adresse l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et pour lesquels un besoin de formation a été identifié, qu'ils relèvent ou non de l'assurance chômage ;

- **l'entrée en vigueur de la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002**, les régions ayant désormais la charge d'arrêter le schéma régional d'organisation des formations de l'AFPA dans le cadre de la convention tripartite d'adaptation du contrat de progrès. Dans ce contexte, l'AFPA a modifié ses statuts pour permettre l'entrée dans ses instances de représentants des conseils régionaux et ce, dès l'assemblée générale du 27 juin 2002.

Face aux prochains défis qui attendent l'AFPA, le Gouvernement pose les premiers jalons de cette mutation dans le projet de budget pour 2004, dont les crédits doivent permettre une mise en œuvre efficace du prochain contrat de progrès.

2. Des crédits stabilisés pour 2004

Le Gouvernement prévoit, pour 2004, de maintenir la subvention accordée par l'État à l'association, à hauteur de **713 millions d'euros**. (714,3 millions en 2003).

Subvention de fonctionnement de l'État à l'AFPA

(en millions d'euros)

LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
610	629	661	689	702	714	713

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Ces crédits seront transférés progressivement dans le cadre du contrat de progrès 2004-2008 qui s'élabore actuellement sur la base des orientations définies par le ministère. L'association devra ainsi procéder :

- à un ajustement permanent de l'offre nécessitant une adaptation structurelle de ses emplois ;

- au renforcement de son intervention dans le domaine de la certification, de manière à assurer la mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience ;

- à la modernisation de son système d'information, compte tenu des engagements pris par l'AFPA, auprès de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances, ces deux institutions considérant que la refonte du système d'information constitue un préalable à toute évolution de l'association ;

- à l'optimisation des moyens, en adaptant son offre de services aux orientations des programmes de la politique de l'emploi du ministère sur lesquels sera recentrée la subvention de l'État qui lui sera versée.

IV. LES RÉGIONS, NOUVEAUX PILOTES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A. 2002-2004 : LE DERNIER ACTE DE LA DÉCENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. Le bilan de la décentralisation de la formation professionnelle

Six grandes étapes ont jalonné le processus de décentralisation de la formation professionnelle :

- La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ;
- La loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage ;
- La loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- La loi du 6 mai 1996 portant réforme de l'apprentissage ;
- La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale ;
- La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Au terme de ce processus, les dépenses des régions en faveur de la formation se sont élevées à plus de **2 milliards d'euros** hors investissements en 2002.

S'il persiste encore de fortes inégalités d'une région à l'autre, la formation continue représente globalement 56 % de ces dépenses, quand l'apprentissage et les « autres emplois¹¹ » concentrent respectivement 39 % et 5 % des crédits.

¹¹ Les « autres emplois » recouvrent essentiellement les dépenses liées au développement du réseau d'accueil des jeunes, et de la VAE.

Structure des dépenses de la formation professionnelle par région en 2002

(en %)

Régions	Part des dépenses de formation professionnelle continue dans l'ensemble des dépenses	Part des dépenses d'apprentissage dans les dépenses totales	Part des dépenses « autres emplois » dans les dépenses totales
Île-de-France	54,9	41,4	3,7
Champagne-Ardenne	57,3	38,4	4,3
Picardie	55,2	30,9	13,9
Haute-Normandie	54,0	42,1	4,0
Centre	47,4	45,3	7,3
Basse-Normandie	65,0	31,2	3,8
Bourgogne	46,1	47,7	6,2
Nord-Pas-de-Calais	62,5	31,0	6,4
Lorraine	51,7	42,2	6,1
Alsace	40,7	54,7	4,6
Franche-Comté	54,6	40,9	4,5
Pays de la Loire	48,9	47,7	3,5
Bretagne	53,6	42,3	4,1
Poitou-Charentes	43,0	50,0	7,0
Aquitaine	49,6	44,5	5,8
Midi-Pyrénées	53,6	38,6	7,8
Limousin	59,6	33,7	6,7
Rhône-Alpes	51,4	38,9	10,5
Auvergne	54,9	42,4	2,7
Languedoc-Roussillon	57,8	36,1	6,1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	54,5	41,9	3,6
Corse	67,0	27,0	6,0
Guadeloupe	77,7	17,8	4,6
Martinique	90,4	6,2	3,4
Guyane	nd	nd	nd
Réunion	78,8	18,5	2,7
Total Métropole	53,4	40,9	5,7
Total DOM	82,2	14,5	3,3
France entière	54,9	39,6	5,6

Source : Enquête auprès des conseils régionaux, DARES.

2. Les dotations de décentralisation en 2004

En 2003, de nouveaux crédits ont été transférés de l'État vers les régions :

- une première partie de la dotation relative à la **prime d'apprentissage**, en application de la loi relative à la démocratie de proximité. Celle-ci a été transférée aux régions pour un montant de 46,5 millions. La totalité du transfert devrait atteindre son plein régime en 2006, avec un montant global de 700 millions d'euros correspondant aux dépenses exposées par l'État en 2002 ;

- les crédits de compensation aux régions de la **revalorisation du barème des stagiaires de la formation professionnelle**. Le projet de loi de finances pour 2003 avait relevé de cinq millions d'euros la compensation au profit des régions de la revalorisation des barèmes de rémunération des stagiaires.

Pour 2004, **le montant total de la dotation s'élèvera à 1,85 milliard d'euros, soit une hausse de plus de 34 %**. Cette progression exceptionnelle s'explique par trois nouveaux transferts de crédits :

- d'une part, **le second mouvement de transfert de la prime d'apprentissage** pour un montant de plus de 454 millions d'euros ;

- d'autre part, au cours de la lecture du projet de loi de finances pour 2004, l'Assemblée nationale a transféré aux régions un montant de 36 millions d'euros. En effet, à partir du 1^{er} janvier 2004, les régions auront la charge de gérer les **deux nouveaux volets du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)** : accompagnement vers l'emploi et création d'entreprise. Elles devront également organiser des **actions d'accompagnement personnalisé** pour les jeunes de 16 à 25 ans en difficulté dans le cadre du programme trajet d'accès à l'emploi (TRACE). La dotation de 36 millions d'euros leur permettra donc de financer la mise en œuvre de ces nouvelles compétences.

Il faut également intégrer la compensation au profit des régions de la **revalorisation des barèmes de rémunération des stagiaires**, à hauteur de 8,3 millions d'euros.

Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)

Le programme contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) comprend trois volets :

Le volet « associations » : une compétence de l'État

Mis en place par le décret n°2003-644 du 11 juillet 2003, le CIVIS « associations » porte sur la mise en œuvre d'un projet social ou humanitaire dans des associations de droit privé à but non lucratif. Dans ce cadre, des jeunes peu qualifiés de 18 à 22 ans peuvent être embauchés pour une durée de trois ans dans une association conduisant des activités d'utilité sociale. L'aide de l'État varie entre 33 et 66 % du SMIC (charges patronales incluses si le projet porte sur l'aide aux personnes exclues, âgées ou handicapées, sur l'intégration, la politique de la ville ou le sport). Elle est complétée par une aide forfaitaire de l'État pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Les collectivités locales peuvent également apporter leur soutien financier.

Les volets « accompagnement vers l'emploi » et « aide à la création et à la reprise d'entreprise » : une compétence des régions

Les deux autres volets « accompagnement vers l'emploi » et « aide à la création et à la reprise d'entreprise » du CIVIS devraient être mis en place le 1^{er} janvier 2004. Les régions en seront responsables. Elles pourront conclure avec les jeunes des contrats pour les accompagner de manière personnalisée vers l'emploi ou pour les aider à accomplir un projet de création ou de reprise d'une activité non salariée. Les départements, les communes et les intercommunalités pourront exercer, par délégation de la région, la gestion du CIVIS et assurer la maîtrise d'ouvrage des parcours d'insertion. Dans ces deux cas, la durée du contrat sera de deux ans maximum. Les jeunes pourront bénéficier d'une allocation financière pendant les périodes où ils ne percevront pas d'autres revenus.

Accompagnement vers l'emploi

Le public visé est le même que celui auquel s'adresse le dispositif trajet d'accès à l'emploi (TRACE). Peu ou pas qualifiés, les jeunes ont un niveau de formation faible. La durée du CIVIS pourra atteindre vingt-quatre mois. Une allocation pourra être versée au jeune à partir de 18 ans, pendant les périodes où il ne dispose pas d'autre source de revenu, en contrepartie de son engagement dans la mise en œuvre du contrat d'insertion. A partir du projet validé par l'opérateur local du dispositif - mission locale, PAIO par exemple -, ce parcours d'insertion consistera en une alternance de phases de formation et d'emploi soutenues, pour les jeunes les plus en difficulté, par un accompagnement renforcé. Le secteur de l'insertion par l'activité (IAE) pourra contribuer à la mise en œuvre de ces parcours. Le jeune pourra également bénéficier d'une aide au logement grâce à un accès au dispositif LOCAPASS.

Ce volet pourra concerner 120.000 jeunes sur deux ans.

Création et reprise d'entreprise

En amont des dispositifs existants, ce volet porte sur un contrat d'une durée maximale de vingt-quatre mois. Il vise les jeunes détenteurs d'un savoir-faire dans la création d'entreprise. Ceux-ci percevront une allocation pendant toute la durée du contrat. Un référent confortera la démarche des jeunes créateurs par un tutorat pendant une durée maximale de six mois.

5.000 jeunes pourraient être concernés par ce volet.

Structure de la dotation globale de décentralisation

(en millions d'euros)

Chapitre 43-06	Libellé	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Article 10	Dotation de décentralisation apprentissage	532,34	545,76	556,38
Article 20	Allongement des durées de formation en apprentissage	17,69	18,11	18,46
Article 32	Participation de l'État à la revalorisation des stagiaires	-	5,12	8,31
Article 40	Dotation de décentralisation pour Mayotte	0,23	0,23	0,23
Article 50	Dotation de décentralisation issue de la loi de 1993	305,27	312,58	318,61
Article 60	Dotation complémentaire	9,20	9,41	9,59
Article 70	Dotations de décentralisation (actions préqualifiantes-fonctionnement)	223,90	447,32	455,96
Article 80	Dotations de décentralisation (actions préqualifiantes-rémunérations)	213,18	-	-
Article 81	Primes d'apprentissage	-	46,42	454,27
Article 82	Contrat d'insertion dans la vie sociale			36,02
Total	Dotation de décentralisation	1.301,81	1.384,95	1.857,83

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

B. LE PROJET DE LOI RELATIF AUX RESPONSABILITÉS LOCALES

1. Les objectifs du texte

Le Sénat a examiné, en première lecture¹², le projet de loi relatif aux responsabilités locales qui comprend un volet relatif à la décentralisation de la formation professionnelle, articulé autour de sept articles.

Celui-ci propose de clarifier le dispositif actuel, en confiant aux régions l'entière responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle, dès lors que celle-ci ne relève pas de l'entreprise ou de l'assurance chômage, faisant ainsi d'elles les véritables pilotes de la formation professionnelle.

¹² Voir séance du 30 octobre 2003 et les rapports n° 31 de M. Jean-Pierre Schosteck (commission des Lois) et n° 33 de Mme Annick Bocandé (commission des Affaires sociales).

La région disposera désormais d'un instrument rénové de programmation : le plan régional de développement des formations professionnelles, qui permettra la mise en cohérence des actions menées, à l'échelon régional, par l'ensemble des intervenants. Dans cette perspective, d'ici le 31 décembre 2008, les régions, en lieu et place de l'État, deviendront les donneurs d'ordre exclusifs de l'AFPA.

Les régions se voient également reconnaître une fonction d'assistance des candidats à la VAE et un rôle de coordonnateur des actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes, comme des adultes, en vue de leur insertion professionnelle et sociale.

Ce nouveau mouvement de décentralisation s'accompagne d'une adaptation et d'une simplification des dispositifs existants de formation professionnelle. Deux mesures en témoignent : la réforme du régime de la prime d'apprentissage, par la fusion de l'aide à l'embauche et de l'indemnité de formation, et l'aménagement du régime public de rémunération des stagiaires.

2. Les améliorations proposées par le Sénat

Si votre commission a approuvé ce schéma, elle a estimé qu'il restait encore des points à éclaircir.

C'est pourquoi, elle a obtenu, avec le soutien de la commission des Lois, saisie au fond, que le Sénat clarifie et simplifie les dispositions initiales du texte.

a) Clarifier la répartition des compétences

La logique d'un transfert par « bloc de compétences » pose en effet des difficultés dans ce domaine aux frontières « perméables » entre politique de formation professionnelle et politique de l'emploi.

Le Sénat a donc adopté le principe d'un transfert des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et des stages d'accès à l'emploi (SAE), sur délégation de l'État aux régions.

Parallèlement, il a supprimé le comité interministériel de la formation professionnelle et le conseil national de la formation professionnelle qui, actuellement, définissent les orientations prioritaires de l'État en matière de formation professionnelle.

b) Achever la décentralisation de l'apprentissage

Il a été décidé de confier à la région elle-même la fixation du régime de l'indemnité compensatrice forfaitaire, un décret devant toutefois en déterminer le montant minimal.

Afin d'associer pleinement les régions et les partenaires sociaux à l'élaboration de ce décret, il a été, en outre, obtenu de soumettre ce dernier à

l'avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle, de surcroît élargi aux chambres consulaires.

Dans le même temps, il a été décidé d'achever complètement la décentralisation de l'apprentissage en faisant des régions les autorités devant lesquelles la déclaration préalable d'embauche d'apprentis et l'enregistrement des contrats seront effectués, l'État et les chambres consulaires conservant exclusivement une compétence de contrôle.

c) Simplifier les partenariats

S'agissant des procédures de conventionnement, le Sénat a élargi les outils de contractualisation aux contrats interrégionaux réclamés par les partenaires sociaux dans leur accord du 20 septembre dernier.

Il a, en outre, souhaité que le PRDFP rassemble, dans un souci de simplification, les différents schémas de formation existants (schéma prévisionnel d'apprentissage, schéma régional des formations sociales, schéma régional des formations sanitaires, schéma régional des enseignements artistiques du spectacle).

De même, il a ouvert aux régions la possibilité de conclure des conventions pluriannuelles en matière d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes.

d) Les attentes de votre commission

Votre commission sera tout particulièrement attentive aux engagements pris par le Gouvernement, lors des débats en séance publique, pour permettre une application efficace de certaines dispositions du projet de loi :

- les compétences résiduelles de l'État devront trouver une base légale claire : si les régions sont pleinement compétentes pour la formation des demandeurs d'emploi, l'État a vocation à garder une compétence résiduelle, à travers les « *actions de portée nationale, destinées à certains publics spécifiques au titre de la solidarité nationale* », à savoir les détenus, les illettrés, les réfugiés, les résidents de l'outre-mer et les militaires en reconversion ;

- la question de la compensation financière des transferts de charges aux régions devra être clairement réglée : or, celle-ci est encore entourée d'incertitudes. Le code général des collectivités territoriales prévoit en effet que les dotations accordées aux régions en vertu de cette compensation doivent tenir compte du niveau de qualification de la population et de la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant dans chaque région. Or, les compensations financières n'ont pas toujours été effectuées en fonction des besoins socio-économiques des régions, comme l'a observé la Cour des comptes dans son rapport public de 2000.

A ce propos, votre commission rappelle qu'elle avait déjà eu l'occasion de formuler cette réserve, notamment dans son avis budgétaire sur les crédits de la formation professionnelle pour 2002¹³, qui déplorait déjà que « *très largement figée, la répartition des dotations de décentralisation en vient, en définitive, à ne plus correspondre ni aux besoins, ni aux initiatives de chaque région* ».

*

* *

Aussi, observant que le présent budget intègre en grande partie les transferts de crédits en faveur des régions tout en maintenant des objectifs de formation réalistes, votre commission des Affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle pour 2004.

¹³ Avis n° 91, tome V, 2001-2002, Mme Annick Bocandé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. FRANÇOIS FILLON, MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ, SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004 (CRÉDITS DU TRAVAIL, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA SOLIDARITÉ)

Réunie le mercredi 12 novembre 2003, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, sur le projet de loi de finances pour 2004 (crédits du travail, de la formation professionnelle et de la solidarité).

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a présenté les deux lignes de force du projet de budget de son ministère pour 2004 :

- d'une part, la rebudgétisation du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC). Elle permettrait de clarifier les relations entre l'État et la sécurité sociale et d'afficher, entre 2003 et 2004, un relèvement de plus d'1,2 milliard d'euros de l'effort global en faveur de l'emploi, sachant que, depuis 2003, les allègements de charges sociales représentaient plus de la moitié des dépenses ;

- d'autre part, la réorientation des aides à l'emploi marchand. La part des aides au secteur marchand et à la formation passerait de la moitié en 2002 aux deux tiers en 2004.

Puis il a attiré l'attention de la commission sur les deux dispositifs prioritaires de son projet de budget : les contrats-jeunes en entreprise et les contrats initiative-emploi. S'agissant des contrats-jeunes en entreprise, il a estimé à 90.000 les entrées en 2003, ce qui était conforme aux prévisions initiales. Annonçant sur la base de ces performances 110.000 contrats pour 2004, il a déclaré que le Gouvernement était en passe de réussir son pari en permettant à des jeunes, avec ou sans qualifications, d'accéder directement à

des emplois en contrat à durée indéterminée. S'agissant des contrats initiative-emploi (CIE), il a annoncé la réalisation de 70.000 entrées en 2003, prévoyant, à la suite de la relance du dispositif lors de la table ronde du mois de mars dernier, 110.000 entrées pour 2004. Les prévisions ont pu, de ce fait, être revues à la hausse grâce à un amendement adopté par l'Assemblée nationale. Il a démontré, sur la base d'une étude récente de la DARES, que le dispositif rencontrait un vif succès. Ainsi, 40 % des anciens titulaires d'un CIE restaient dans l'entreprise où ils avaient effectué leur CIE et, lorsqu'ils n'avaient pu être maintenus dans l'entreprise, ils trouvaient généralement un emploi un mois seulement après le terme de leur contrat.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a ensuite annoncé la création de deux nouveaux dispositifs, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) et le revenu minimum d'activité (RMA). Sur le premier point, après avoir déclaré que le CIVIS « associations », créé par décret du 13 juillet 2003, accueillerait 11.000 entrées d'ici la fin de l'année 2004 et 25.000 à terme, il a expliqué que le CIVIS avait été enrichi par deux nouveaux volets, « accompagnement vers l'emploi » et « création d'entreprise », proposés par l'Assemblée nationale, lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2004. Il a ajouté que ces nouvelles mesures seraient gérées par les régions dès leur entrée en vigueur, à partir du 1^{er} janvier 2004. Sur le second point, estimant qu'il était préférable, chaque fois que cela était possible, de financer le retour à l'emploi plutôt que le maintien dans la dépendance, il a précisé que, dans le cadre du RMA, l'employeur embauchant un bénéficiaire du revenu minimum d'insertion (RMI) recevrait une aide à l'emploi d'un montant équivalent à celui du RMI.

Enfin, **M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, a conclu que le Gouvernement s'efforçait de réhabiliter le travail, de favoriser l'emploi-marchand et de conduire des réformes structurelles, afin qu'au moment de la reprise économique, la France soit en situation de gagner la bataille de l'emploi.

S'exprimant sur le volet du projet de loi de finances relatif à la formation professionnelle, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a soulevé trois interrogations. Concernant la formation en alternance, elle a souhaité savoir comment le Gouvernement comptait financer des contrats en alternance, dont le nombre progressera de 10 % en 2004, si, parallèlement, les crédits baissaient de 3 %, hors transferts liés à la décentralisation. Concernant la formation des demandeurs d'emploi, elle a demandé des précisions supplémentaires sur la réforme annoncée de l'allocation de fin de formation (AFF) et ses conséquences budgétaires. Enfin, après s'être félicitée sur la conclusion unanime d'un accord interprofessionnel sur la formation tout au long de la vie le 20 septembre dernier, elle a rappelé qu'un contrat de professionnalisation, ayant vocation à remplacer tous les contrats en alternance existants, serait institué en juillet 2004. Toutefois, elle s'est interrogée sur la pertinence de ce calendrier, se demandant si toutes les

étapes seraient franchies - vote du projet de loi, publication des décrets et conclusion des accords éventuels - pour permettre une entrée en vigueur, dès l'été prochain, du contrat de professionnalisation.

*Concernant les contrats en alternance, **M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, a concédé que les flux d'entrées en 2003 avaient été décevants par rapport aux prévisions initiales du Gouvernement, en raison de la dégradation de la conjoncture économique et de la faiblesse du nombre de créations d'emploi. Il a ensuite démontré que le paradoxe soulevé par Mme Annick Bocandé n'était qu'apparent. En effet, si la loi de finances initiale pour 2003 prévoyait 389.000 contrats, seuls 340.000 avaient été exécutés en cours d'année. Par conséquent, avec une estimation de 373.000 contrats dans le projet de loi de finances, les prévisions pour 2004 étaient, certes inférieures de 4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, mais, en fait, supérieures de 10 % par rapport à l'exécution 2003. Il a ensuite annoncé que ces prévisions seraient éventuellement revues à la hausse si les besoins exprimés en cours d'année le nécessitaient.*

*Concernant la formation des chômeurs, après avoir rappelé que l'allocation de fin de formation (AFF) permettait aux chômeurs indemnisés de continuer à percevoir leurs indemnités jusqu'au terme de la formation entamée et ce, malgré l'échéance de leurs droits, **M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, a précisé que les dotations budgétaires qui lui étaient consacrées passeraient de 73 à 100 millions d'euros entre 2003 et 2004. Il a indiqué qu'en fait, les dépenses enregistrées en 2003 devaient être proches de 125 millions d'euros, et que sans la réforme attendue, les dotations pour 2004 auraient certainement atteint 147 millions d'euros. Cette progression s'expliquerait à la fois par le succès de la mesure et par la réforme des filières décidées par l'Unédic qui accroissait mécaniquement la demande. Pour autant, il a observé que la pérennité de ce dispositif, auquel il était attaché, serait menacée sans la réforme attendue en 2004. Celle-ci devrait permettre d'une part, par souci d'équité, d'aligner le montant de l'allocation sur la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, d'autre part, de limiter à un an la durée pendant laquelle il était possible de s'engager en AFF, afin d'inciter à une entrée plus rapide dans une formation. Sur ce point, il a cependant affirmé que le Gouvernement n'avait pas arrêté de position définitive, comptant sur les recommandations du service public local de l'emploi pour adapter la mesure aux parcours individuels.*

*Concernant le contrat de professionnalisation, **M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, a signalé qu'il constituait un volet important de l'accord interprofessionnel du 20 septembre. Ayant vocation à se substituer à tous les dispositifs en alternance existants, ce contrat visait à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes de moins de 26 ans par l'obtention d'une première qualification et la réinsertion des demandeurs d'emploi par l'obtention d'une qualification nouvelle en lien avec*

le marché du travail. Il a considéré que les signataires de l'accord avaient eu le souci d'adapter le contrat aux besoins de chaque individu, en fonction de sa formation initiale et de la qualification qu'il recherche. Cet objectif s'était traduit par la diminution de la durée pivot des contrats (6 à 12 mois) et de la formation (15 % de la durée du contrat au lieu de 25 % actuellement), compensée par une meilleure utilisation de la validation des acquis de l'expérience (VAE) et des contenus de formation mieux adaptés. Ces durées planchers avaient vocation à être augmentées pour les jeunes sortis du système éducatif sans qualification professionnelle reconnue ou pour ceux visant des certifications particulières. Rappelant que le Gouvernement transposerait ces dispositions dans le projet de loi sur la formation tout au long de la vie (dont il espérait l'examen, par le Sénat, au tout début de l'année prochaine), il a, par ailleurs, annoncé que, dès la promulgation de la loi, les décrets d'application nécessaires seraient pris, ce qui permettrait une entrée en vigueur du contrat de professionnalisation dès juillet 2004.

M. Roland Muzeau a estimé que, de l'avis même des acteurs de terrain de la politique de l'emploi et de l'insertion, le projet de budget du travail pour 2004 était encore moins satisfaisant que celui de l'année passée. Il a notamment regretté l'absence de mesures susceptibles de freiner l'augmentation des plans sociaux, la réforme de l'ASS, les conditions de décentralisation de la formation professionnelle et ses conséquences pour l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ainsi que la disparition programmée des crédits départementaux d'insertion du RMI.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a indiqué que le nombre de plans sociaux et de licenciements collectifs restait stable, au niveau atteint les deux années précédentes. S'agissant de la réforme de l'ASS, il a considéré qu'un allocataire de l'ASS, au chômage depuis quatre ou cinq ans, coupé du marché du travail, devait à ce titre pouvoir bénéficier de solutions d'insertion adaptées, comme le RMA ou le CIE, et que son maintien dans l'ASS ne permettait pas de favoriser son retour à l'emploi. S'agissant de la décentralisation de la formation professionnelle, il a observé que la logique même de la décentralisation aurait dû conduire à revoir le statut de l'AFPA, mais que le Gouvernement avait souhaité le maintenir dans la mesure où l'AFPA était appelée à continuer à jouer un rôle prépondérant tant pour certaines formations très spécialisées que pour l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 19 novembre 2003 sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Mme Annick Bocandé** sur le projet de loi de finances pour 2004 (crédits consacrés à la formation professionnelle).

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).

Partageant les inquiétudes de **Mme Annick Bocandé**, **M. Nicolas About, président**, a déploré l'état actuel du marché de la formation, préconisant un renforcement des contrôles sur les organismes de formation. La nécessité, pour certains formateurs, de maintenir le contact avec le marché du travail ne devait pas, en effet, les exonérer de leur obligation de remplir de manière responsable leur mission de formation. Soutenu par les commissaires, il a considéré qu'il serait justifié d'envisager la constitution d'une mission d'information sur ce sujet. Par ailleurs, il a regretté les inégalités d'accès à la formation et a souhaité connaître le pourcentage de salariés âgés de quarante-cinq à cinquante-cinq ans concernés par des mesures de formation afin de préparer leur « seconde carrière ».

A partir de son expérience locale, **M. Alain Vasselle** a dressé un constat et formulé une interrogation. Il a d'abord relevé les insuffisances de la formation technique délivrée aux personnels des collectivités territoriales, estimant qu'il y avait là matière à expertise. Ensuite, il s'est étonné que la réduction du temps de travail n'ait pas permis d'utiliser le temps libéré pour la formation des salariés, déplorant que ces considérations de formation soient restées à l'écart de cette réforme. Enfin, il a souhaité connaître les raisons pour lesquelles les jeunes rencontraient des difficultés à trouver des contrats de qualification dans les entreprises.

M. André Lardeux a également confirmé la nécessité de contrôler davantage l'activité des organismes de formation, y compris ceux qui répondaient à la commande de formation adressée par les collectivités territoriales, considérant que la dispersion de ce marché avait une part non négligeable dans l'inefficacité du financement de la formation professionnelle en France.

Annonçant que son groupe ne soutiendrait pas le projet de loi de finances pour 2004, **M. Guy Fisher** a souhaité attirer l'attention de la commission sur trois points. Concernant le financement du système de formation professionnelle, il a estimé que les représentants des entreprises, dont la mainmise sur les organismes collecteurs agréés (OPCA) n'avait cessé de se renforcer au cours des dernières années, avaient une responsabilité importante

dans les défaillances constatées. Il a ensuite déploré que M. Alain Vasselle se soit fait l'écho du mouvement des entreprises de France (MEDEF) en défendant les positions de ce dernier sur la formation en dehors du temps de travail. Concernant la formation des catégories de salariés les plus fragiles, il a dénoncé l'effort insuffisant du Gouvernement pour favoriser l'accès à l'emploi des jeunes les moins qualifiés, des femmes et des salariés âgés, estimant que la validation des acquis de l'expérience (VAE), qu'on avait tendance à présenter comme un outil efficace d'accès à l'emploi, ne résoudrait pas ces difficultés. Concernant l'AFPA, il s'est inquiété de l'avenir des formations délivrées au sein de l'association dans le cadre de la décentralisation à venir.

*Affirmant que ses prises de position étaient dictées par le bon sens et guidées par le souci de l'intérêt général, **M. Jean Chérioux** a tenu à préciser qu'il n'acceptait pas les déclarations de M. Guy Fisher selon lesquelles la défense des entreprises revenait à prendre fait et cause pour le MEDEF, dont il ne partageait pas toujours les revendications, d'ailleurs.*

***Mme Gisèle Printz** a dénoncé les difficultés rencontrées par les mères de famille pour avoir accès à la formation professionnelle.*

*En réponse, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a déploré, à nouveau, la faiblesse des contrôles effectués sur les organismes de formation, estimant que les réformes déjà réalisées en ce domaine n'avaient pas produit de changement notable.*

S'agissant des inégalités d'accès à la formation, elle a précisé qu'un ouvrier non qualifié avait trois fois moins de chances de se former qu'un cadre, que dans les entreprises de moins de vingt salariés, seuls 10 % des salariés pouvaient suivre une formation contre 50 % dans les entreprises de plus de cinq cents salariés, enfin, que le taux d'accès à la formation, supérieur à 36 % pour la tranche des 35-45 ans, ne s'élevait plus qu'à 31 % pour les 50-54 ans et tombait à 20 % pour les 55 ans et plus. Sur ce point, elle a confirmé que les dispositifs de formation actuels n'étaient pas toujours adaptés aux femmes ayant des enfants à charge.

*S'agissant des mesures destinées aux jeunes, en particulier les contrats de qualification, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a indiqué que la faiblesse du nombre d'entrées s'expliquait par une dégradation de la conjoncture économique entraînant le ralentissement des créations d'emplois au sein des entreprises. Cependant, en septembre 2003, les observateurs avaient été heureusement surpris de constater une hausse du nombre de contrats de qualification conclus par les jeunes, en particulier dans l'hôtellerie et l'automobile.*

S'agissant des formations au sein de l'entreprise, après avoir énuméré les différentes catégories existantes, elle a souligné que le plan de formation décidé par l'employeur se traduisait par des actions de formation prises sur le temps de travail des salariés. Quant au congé individuel de formation, il était pris en charge par l'entreprise. En revanche, le coinvestissement formation comprenait des formations qualifiantes réalisées hors du temps de travail. La

réduction du temps de travail n'avait, par conséquent, pas eu les effets attendus sur le développement de la formation des salariés.

En conclusion, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle pour 2004.