

N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 5

AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL ET SOLIDARITÉ

FORMATION PROFESSIONNELLE

Rapporteur spécial : M. JEAN-MICHEL FOURGOUS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– LA DEPENSE GLOBALE DE LA NATION EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	9
A.– LA DEPENSE GLOBALE.....	9
B.– LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE.....	11
1.– L'entreprise premier financeur de la formation professionnelle	12
2.– Les dépenses de l'Etat.....	12
3.– Les dépenses des régions.....	13
4.– La dépense des autres administrations publiques et de l'UNEDIC.....	14
C.– LA REPARTITION DES DEPENSES PAR PUBLICS BENEFICIAIRES.....	14
1.– Les demandeurs d'emploi et les publics dits « spécifiques ».....	14
2.– Les jeunes de moins de 26 ans.....	15
3.– Les actifs occupés	15
D.– LES PRINCIPAUX TRANSFERTS ENTRE FINANCEURS.....	16
II.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2004	19
A.– LES PRIORITES DE LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE EN 2004 ..	19
1.– La mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience.....	19
2.– L'accès à une qualification favorisant une insertion professionnelle	19
3.– Accompagner la réforme historique de la formation professionnelle	20
B.– LES GRANDES LIGNES DU BUDGET POUR 2004	20
1.– Divers changements de périmètre	20
2.– Analyse de la répartition des crédits entre les différents chapitres budgétaires	21
a) <i>L'agrégat 2 : la participation de l'Etat à la formation professionnelle</i>	21
b) <i>Les crédits inscrits de la section « Travail » du budget du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité</i>	23

	Pages
B.– L'EVOLUTION DES DIFFERENTES DOTATIONS POUR 2004	26
1.– Les crédits du financement de la formation professionnelle	26
2.– La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle	28
3.– Les crédits relatifs à la formation professionnelle des adultes	29
4.– Les contrats de plan Etat-régions	29
III.– RENFORCER ET AMELIORER LES OUTILS EXISTANTS	31
A.– FAVORISER L'ACCES A LA QUALIFICATION POUR UNE MEILLEURE INSERTION PROFESSIONNELLE	31
1.– Le contrat d'apprentissage : une voie d'avenir	31
<i>a) Une exonération (article 12 du chapitre 43-70)</i>	<i>32</i>
<i>b) Des primes (article 11 du chapitre 43-70)</i>	<i>32</i>
2.– Les contrats de qualification	33
3.– Les contrats de qualification adultes : la réinsertion durable par l'entreprise ...	34
4.– Réhabiliter l'entreprise pour améliorer le dispositif	35
B.– LES ENTREES DANS LES DISPOSITIFS DE FORMATION	36
1.– Les effectifs dans les dispositifs de formation prévus en 2004	36
C.– SOUTENIR LES PUBLICS LES PLUS FRAGILES	37
1.– L'activité des ateliers de pédagogie personnalisée en 2002	37
<i>a) Le public bénéficiaire</i>	<i>37</i>
<i>b) Les formations dispensées</i>	<i>37</i>
<i>c) Des résultats concrets</i>	<i>38</i>
2.– La répartition des financements de l'activité des ateliers de pédagogie personnalisée en 2002	38
3.– Les dotations budgétaires pour 2003 et 2004	39
D.– LE FUTUR CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION	39
IV.– L'AVENIR DES OPERATEURS PUBLICS ET PRIVES	41
A.– LE BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT DE L'AFPA	41
1.– Des activités en expansion	41
<i>a) Un partenariat rénové avec l'ANPE pour faciliter durablement l'insertion professionnelle d'un maximum de demandeurs d'emploi</i>	<i>41</i>
<i>b) Une satisfaction globale de la part des stagiaires</i>	<i>43</i>
<i>c) Activités en matière de formation</i>	<i>43</i>
2.– Premier bilan de l'année 2003	47

	Pages
3.– Des forces certaines.....	49
<i>a) Des atouts à mettre en valeur.....</i>	49
<i>b) Une culture de marchés à développer.....</i>	49
<i>c) Les orientations de l'AFPA et le bilan actuel du second contrat de progrès 1999-2003.....</i>	50
<i>d) Le prochain contrat de progrès.....</i>	53
B.– LES ORGANISMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE.....	54
1.– Etat des lieux des prestataires exerçant à titre principal une activité de formation professionnelle.....	54
<i>a) Un grand nombre d'organismes déclarés.....</i>	54
<i>b) Les organismes exerçant à titre principal une activités de formation.....</i>	55
2.– Les types de prestataires.....	57
3.– Les contrôles sur les organismes de formation professionnelle.....	59
<i>a) Les services régionaux de contrôle et le groupe national de contrôle.....</i>	59
<i>b) Contrôle des actions des conseils régionaux.....</i>	61
<i>c) Les résultats des contrôles en 2002.....</i>	61
<i>d) Les difficultés venant entraver l'exercice des missions de contrôle, au niveau national comme dans les services déconcentrés.....</i>	63
V.– VERS UN DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE.....	65
A.– LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPERIENCE.....	65
1.– La reconnaissance d'un nouveau droit.....	65
2.– Les moyens de l'accès à la VAE et la politique de certification professionnelle.....	66
B.– LES MODALITES D'ENREGISTREMENT DES CERTIFICATIONS PROFESSIONNELLES.....	67
1.– Les actions de certification par validation des acquis de l'expérience.....	67
2.– Vers une politique régionale d'information-conseil.....	69
C.– L'ACCORD NATIONAL INTERPROFESSIONNEL SUR LA FORMATION DU 20 SEPTEMBRE 2003 : DES AVANCEES A SALUER.....	70
V.– LES PERSPECTIVES D'AMELIORATION DU DISPOSITIF.....	73
A.– LE MOUVEMENT DE DECENTRALISATION.....	73
1.– Les nouvelles dispositions législatives.....	73
<i>a) La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.....</i>	73
<i>b) La loi n° 2002-76 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité:.....</i>	74
<i>c) Le projet de loi relatif à la décentralisation.....</i>	74
2.– Les dotations de décentralisation (chapitre 43-06).....	74
3.– Les crédits transférés par l'Etat.....	75

	Pages
B.– METTRE FIN A LA RELATIVE OPACITE DU DISPOSITIF	77
1.– Le fonctionnement des organismes paritaires collecteurs agréés	77
2.– Plus de rigueur dans le financement du paritarisme dans le domaine de la formation professionnelle.....	78
C.– UNE CONCEPTION RENOVEE DE L'OFFRE DE FORMATION.....	79
1.– Les conditions de la concurrence.....	79
<i>a) Les modalités actuelles de la concurrence.....</i>	<i>79</i>
<i>b) Le nouveau code des marchés publics sur l'offre de formation</i>	<i>80</i>
<i>c) Des difficultés importantes persistent dans l'application des règles de l'achat public</i>	<i>81</i>
2.– Professionnalisation de l'offre	82
3.– La nécessaire simplification du système actuel	83
<i>a) L'évaluation des dispositifs de formation.....</i>	<i>83</i>
<i>b) Vers la simplification</i>	<i>84</i>
EXAMEN EN COMMISSION	85

INTRODUCTION

En septembre 2003, les partenaires sociaux ont ratifié à l'unanimité un accord historique qui vient affirmer le droit à la formation tout au long de la vie et réformer en profondeur le paysage de la formation professionnelle. Par cet accord sans précédent, le Gouvernement a ainsi non seulement démontré sa capacité à fédérer les énergies mais aussi entériné la place centrale qu'il entend accorder à la formation depuis 2002.

La formation professionnelle réside en effet au cœur de son engagement en faveur de l'emploi – en particulier des jeunes – et s'inscrit pleinement dans la politique de décentralisation souhaitée par les Français.

Premier fléau national, le chômage fait des ravages parmi les individus, les couples et les familles. Prolongé, il devient un détonateur d'exclusion. Dans ce contexte, la formation professionnelle s'avère un instrument privilégié pour renforcer l'employabilité et favoriser ainsi l'insertion de chacun par l'emploi. C'est dire combien la formation représente, pour notre pays, un enjeu économique et social majeur. Il s'agit en effet de doter nos salariés et nos entreprises des outils indispensables pour triompher des difficultés d'aujourd'hui et partir à la conquête des marchés de demain.

Avec plus de 4,9 milliards d'euros de crédits pour 2004, le projet de budget traduit cette réalité économique tout en accompagnant le changement. En effet, les politiques classiques de formation professionnelle ne sont pas sans limites. Les dispositifs existants éprouvent parfois du mal à combler le décalage entre les formations dispensées et les attentes réellement identifiées dans les entreprises.

Par la décentralisation en matière de formation professionnelle, le Gouvernement engage une action dynamique qui permettra de raccourcir les processus de décision et d'ajuster les politiques aux besoins des bassins d'emplois. La responsabilité des régions sera en effet considérablement élargie. Le transfert de compétences concernera notamment l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), mais également les aides à l'embauche et à la formation des apprentis ainsi que l'orientation des jeunes via les missions locales et les permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO).

L'action ambitieuse en faveur des jeunes s'inscrit aussi dans ce plan d'action novateur pour faciliter l'accès à de vrais emplois durables et favoriser le développement des compétences tout au long de la vie.

Par ce projet de budget 2004, le Gouvernement affirme ainsi clairement sa volonté d'un redéploiement des crédits vers le secteur productif où résident à la fois les besoins les plus forts en formation, mais aussi les gisements d'emplois les plus étendus. Engageant une politique adaptée aux nécessités d'aujourd'hui tout en se

tournant résolument vers l'avenir, le budget 2004 de la formation professionnelle tisse ainsi le maillage de dispositifs qui assureront une insertion professionnelle durable en adaptant les compétences aux besoins du marché.

Ainsi la politique de formation professionnelle poursuit son double objectif social et économique : favoriser l'épanouissement des hommes en développant leurs talents ; soutenir la compétitivité de nos entreprises en consolidant la qualité de leur ressource humaine.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, seulement 77% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur. De nombreuses réponses sont parvenues après la date du 9 octobre.

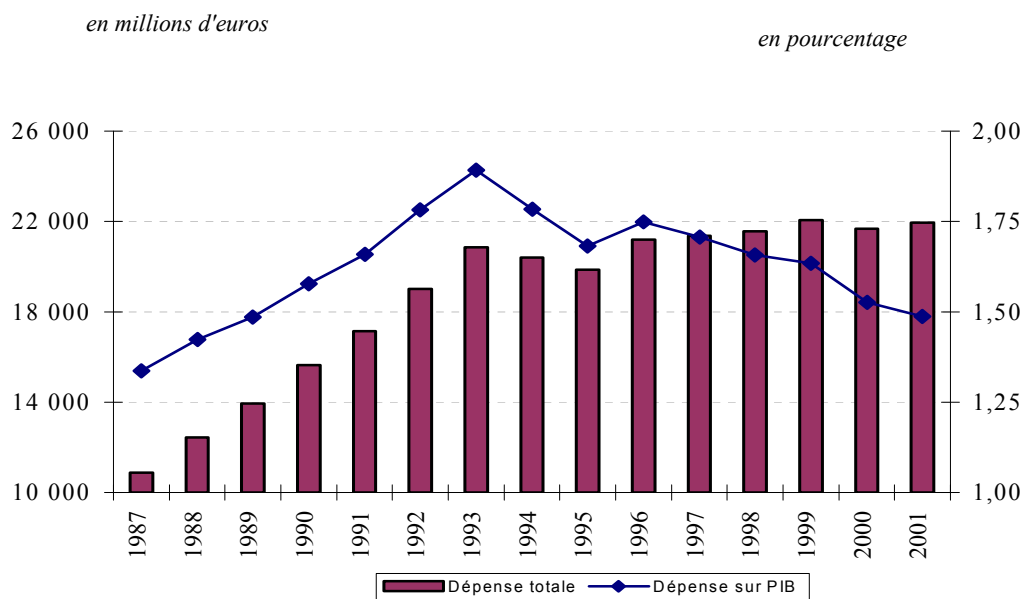
I.- LA DEPENSE GLOBALE DE LA NATION EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Votre Rapporteur spécial souligne que les chiffres cités ci-après proviennent d'une étude ayant été établie à partir des données des années 1999 à 2001 qui constituent les statistiques disponibles les plus récentes. Il est à noter que durant cette période la contribution des entreprises à l'effort de formation a continué de croître de façon significative (elles en restent les premiers financeurs) quand la participation de l'Etat a baissé, notamment au détriment des publics en difficulté.

En 2001, la Nation a ainsi dépensé 21,94 milliards d'euros pour la formation professionnelle et l'apprentissage (21,67 milliards d'euros hors investissement et 18,41 milliards d'euros hors investissement et dépenses de l'Etat pour ses propres agents), soit une hausse de 1,3% par rapport à 2000. En revanche, l'effort consenti pour la formation professionnelle et l'apprentissage ne représente plus que 1,49% du PIB, soit le niveau observé au début des années 1990.

A.- LA DEPENSE GLOBALE

DEPENSE GLOBALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'APPRENTISSAGE DEPUIS 1987



Source : DARES.

Les divers types de dépenses évoluent de façon contrastée. Ainsi, celles liées à l'investissement augmentent de 21,8% alors que les dépenses liées à la rémunération des stagiaires ainsi qu'aux exonérations de charges progressent de 2% par rapport à l'année précédente. Les dépenses liées à la formation et aux activités qui l'accompagnent (conseil, information, frais de déplacements) augmentent de 0,5%. Les dépenses d'investissement directement liées à la formation maintiennent leur part dans la dépense globale à 1%.

La structure de la dépense globale reste quant à elle quasiment inchangée : la part des dépenses liées à la formation et aux activités qui l'accompagnent se maintient à près de 57,3% et celle dévolue aux frais de rémunération des stagiaires (allocations de formation pour les demandeurs d'emploi, rémunérations et exonérations de charges pour les jeunes et les actifs occupés) augmente de 1,9% pour représenter 41,5% de la dépense totale.

Hors dépenses de l'Etat pour les agents du secteur public, la structure de la dépense globale est cependant modifiée au profit des dépenses de fonctionnement. Les dépenses liées à la formation et aux activités qui l'accompagnent augmentent en effet de 3,1% au détriment de celles consacrées aux frais de rémunération des stagiaires : elles représentent respectivement 58,8% et 39,8% de la dépense totale.

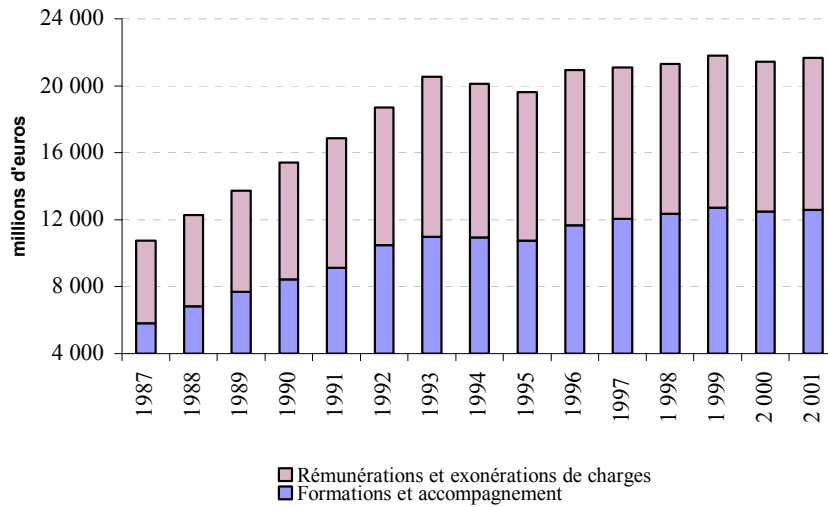
**RÉPARTITION PAR TYPE DE DÉPENSE EN 2001
(Y COMPRIS DÉPENSES DE L'ETAT POUR LES AGENTS DU SECTEUR PUBLIC)**

	2001 (en millions d'euros)	2001 (en %)	2000 (en %)	Evolution 2001/2000 (en %)
Total fonctionnement.....	12.570	57,3	57,7	0,5
Total rémunération des stagiaires et exonérations de charges.....	9.100	41,5	41,2	1,9
Investissement	271	1,2	1,1	21,8
Total.....	21.941	100	100	1,3

**RÉPARTITION PAR TYPE DE DÉPENSE EN 2001
(HORS DÉPENSES DE L'ETAT POUR LES AGENTS DU SECTEUR PUBLIC)**

	2001 (en millions d'euros)	2001 (en %)	2000 (en %)	Evolution 2001/2000 (en %)
Total fonctionnement.....	10.942	58,8	58,3	3,1
Total rémunération et exonérations de charges.....	7.410	39,8	40,5	0,5
Investissement	271	1,5	1,2	21,6
Total.....	18.623	100	100	2,3

**EVOLUTION SELON LA NATURE DES DEPENSES DEPUIS 1987
(HORS INVESTISSEMENT)**



Source : DARES.

B.- LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE

L'ensemble des financeurs contribue à la hausse de la dépense globale, à l'exception de l'Etat qui diminue ses dépenses de 0,7%. Entre 2000 et 2001, les dépenses des financeurs publics évoluent peu exceptées celles des régions qui enregistrent une hausse de 2,6%, liée au processus de décentralisation. Les dépenses des financeurs privés (les entreprises et les ménages) augmentent. Les entreprises connaissent ainsi une augmentation régulière de leurs dépenses (+ 4% en 2000 et + 3,4% en 2001) et restent le premier financeur devant l'Etat et les régions. Quant aux ménages, leurs dépenses augmentent de près de 13%.

STRUCTURE DE LA DEPENSE GLOBALE PAR FINANCEUR FINAL (Y COMPRIS INVESTISSEMENT)

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2.001	2000 (en %)	2001 (en %)	2001/2000 (en %)
Etat	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	8,4	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
Etat pour la formation des agents du secteur public (agents civils, militaires, La Poste, France Télécom)...	3.797	3.850	3.832	3.440	3.318	-	-	-3,5
TOTAL.....	21.350	21.565	22.060	21.654	21.941	-	-	1,3

Source : DARES.

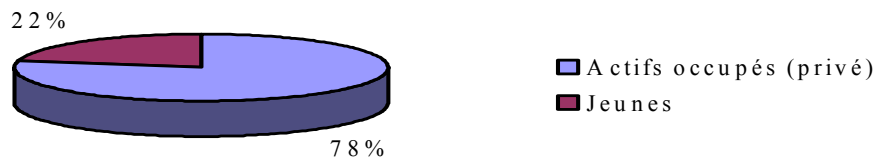
1.- L'entreprise premier financeur de la formation professionnelle

En 2001, les entreprises ont participé à la dépense globale de formation professionnelle et d'apprentissage à hauteur de 9,5 milliards d'euros (hors investissement), affichant une quatrième hausse consécutive. En 10 ans, leurs dépenses ont crû à peu près au même rythme que la dépense globale (+ 4% en moyenne par an).

78% de leurs dépenses sont consacrés à la formation des salariés dans le cadre du plan de formation ou du congé individuel de formation (CIF), que les fonds soient dépensés directement par l'entreprise (4,8 milliards d'euros), ou qu'ils soient versés à des organismes paritaires collecteurs agréés (2,3 milliards d'euros).

Les autres dépenses contribuent à financer les dispositifs d'alternance (contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation) et l'apprentissage, ceux-ci à parts à peu près égales (respectivement 1 et 1,1 milliard d'euros). Comparé à l'année 2000, cela représente une augmentation de 4,4% pour les dispositifs d'alternance et de 7% pour l'apprentissage, qui explique en grande partie la hausse de la dépense globale des entreprises.

STRUCTURE DES DÉPENSES DES ENTREPRISES PAR PUBLIC BÉNÉFICIAIRE



2.- Les dépenses de l'Etat

En 2001, l'Etat a versé 4,7 milliards d'euros (hors investissement) en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage, soit une diminution de 0,7%. Il a par ailleurs également consacré 3,32 milliards d'euros à la formation des agents du secteur public, soit une baisse de 3,6% par rapport à l'année 2000. Enfin, l'Etat a augmenté ses investissements directement liés à la formation professionnelle, qui passent ainsi à 72 millions d'euros. En définitive, les dépenses de l'Etat pour la formation professionnelle et l'apprentissage diminuent de 1,9% et passent de 8,2 millions d'euros en 2000 à 8,1 millions d'euros en 2001.

Les dépenses de l'Etat hors investissement et hors dépenses pour la formation des agents de la fonction publique (4,7 milliards d'euros) se répartissent entre les fonds destinés aux jeunes (40,5%) qui augmentent de 3,5% et ceux en faveur des demandeurs d'emploi et des publics en difficulté (35 %) qui accusent une baisse conséquente (- 8,4%). En effet, au titre du Fonds national de l'emploi et du financement de l'allocation de formation reclassement (AFR), l'Etat a réduit sa contribution respectivement de 22% et de 24%. Le solde est affecté aux subventions de fonctionnement pour l'accompagnement des restructurations, dans le cadre des conventions de formation au titre du FNE, au FFPPS et aux rémunérations des stagiaires qui s'y réfèrent.

DÉPENSES DE L'ETAT PAR PUBLIC BÉNÉFICIAIRE EN 2001

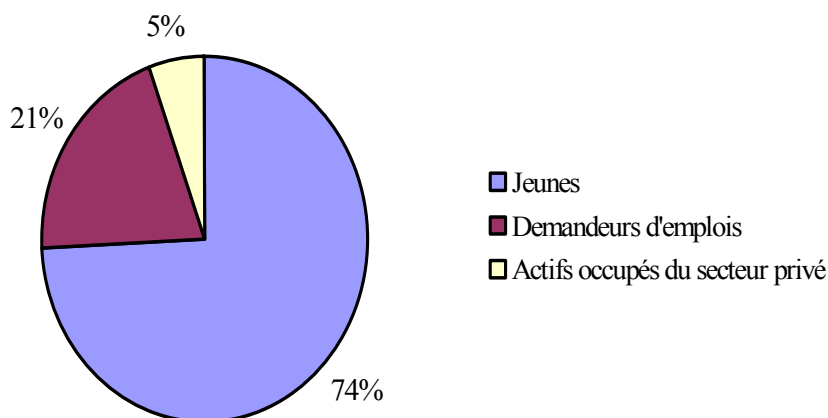
	Dépense (en millions d'euros)	Evolution 2001/2000 (en %)	Part dans le sous-total Etat (en %)	Part dans le total Etat (en %)
Pour les jeunes	1.935,88	3,5	40,5	23,9
Demandeurs d'emplois	1.671,69	- 8,4	35,0	20,6
Actifs occupés secteur privé.....	1.100,79	3,3	23,0	13,6
Actifs occupés secteur public.....	3.317,94	- 3,6	-	41,0
Investissement.....	72	37,7	1,5	0,9
<i>SOUS TOTAL ETAT (hormis dépenses pour les agents du secteur public)</i>	<i>4.780,40</i>	<i>- 0,7</i>	<i>100</i>	<i>59,0</i>
<i>TOTAL ETAT (y compris dépenses pour les agents du secteur public)</i>	<i>8.098,35</i>	<i>- 1,9</i>		<i>100</i>

Source : DARES.

3.- Les dépenses des régions

Les dépenses des régions ont progressé de plus de 2% sur un an (1,97 milliard d'euros hors investissement). La formation des demandeurs d'emploi mobilise 20,5% des financements (+ 1,5 point par rapport à 2000 due à une forte augmentation des dépenses de fonctionnement pour les stages), tandis que la part consacrée aux jeunes de moins de 26 ans reste stable à 74% en 2001. Les dépenses en faveur des jeunes sont destinées pour 43% aux formations mises en œuvre à la suite des lois de décentralisation et pour 57% à l'apprentissage.

STRUCTURE DES DÉPENSES DES RÉGIONS PAR PUBLIC BÉNÉFICIAIRE EN 2001



Source : DARES.

4.- La dépense des autres administrations publiques et de l'UNEDIC

Les dépenses des autres administrations et de l'UNEDIC diminuent de 0,7% en 2001 et se situent à 1,5 milliard d'euros (hors investissement). Elles concernent principalement les demandeurs d'emplois (6 %). Le solde est destiné aux jeunes (2%) et aux actifs occupés de la fonction publique hospitalière (33%).

La dépense en faveur de la formation des demandeurs d'emploi est assumée pour moitié par l'UNEDIC (Allocation formation reclassement – AFR –, Aide pour le retour à l'emploi formation – AREF – et Programme d'action pour un retour à l'emploi PARE) et pour moitié par l'Association de gestion des conventions de conversion (conventions de conversion en faveur des salariés licenciés pour motif économique).

C.- LA REPARTITION DES DEPENSES PAR PUBLICS BENEFICIAIRES

1.- Les demandeurs d'emploi et les publics dits « spécifiques »

Les dépenses de formation des demandeurs d'emploi et des publics dits « spécifiques » (handicapés, détenus, réfugiés et illettrés) accusent une baisse de 3,5% et ne représentent plus que 14,9% de la dépense globale (- 0,6 point par rapport à 2000). Elles passent ainsi à près de 3,25 milliards d'euros, retrouvant le niveau observé en 1991. Comme en 2000, l'essentiel de ces dépenses (plus de 80%) est destiné au financement des conventions de conversion, de l'AFR et de l'AREF, de l'AFPA (subvention versée par l'Etat), à l'abondement du Fonds national de l'emploi (FNE) pour des stages comme le SIFE (stage d'insertion et de formation à

l'emploi) ou le SAE (stage d'accès à l'emploi) et à celui du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS). Ces fonds servent entre autres à financer des programmes tels que le programme IRILL (insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme) pour des publics en difficulté. L'UNEDIC assure totalement le financement final des conventions de conversion et de l'AREF et la moitié de celui de l'AFR, l'autre moitié étant effectuée par l'Etat.

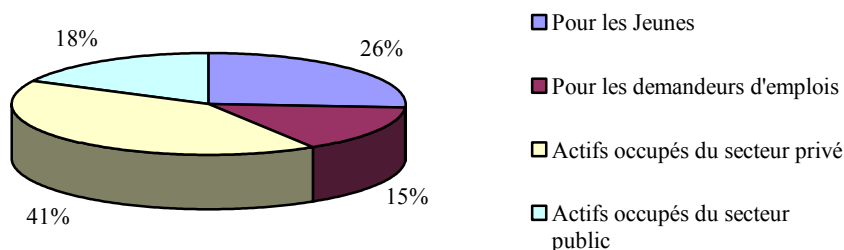
2.- Les jeunes de moins de 26 ans

En 2001, comme les années antérieures, les dépenses en faveur des jeunes ont encore augmenté (+ 4%) et atteignent ainsi presque 5,7 milliards d'euros (soit 31% de la dépense totale). Les entreprises y participent à hauteur de plus de 2 milliards d'euros, devenant le premier financeur de ce public devant l'Etat (1,9 milliard d'euros) et les régions (environ 1,5 milliard d'euros). L'apprentissage mobilise 62% de la dépense et fait l'objet d'un effort conjoint de la part de l'Etat, des entreprises et des régions. Le second poste des dépenses pour les jeunes concerne les contrats en alternance (25%), pour lesquels l'Etat et les entreprises interviennent à hauteur respective de 0,4 milliard d'euros et de 1 milliard d'euros. Pour ce poste, les dépenses des entreprises ont augmenté de 4% par rapport à l'an 2000. Le reste des dépenses va à d'autres actions de formation, principalement celles mises en œuvre par les régions par le biais de la décentralisation, mais aussi par l'Etat avec, entre autres, le programme TRACE qui aide les jeunes en difficulté à s'insérer professionnellement.

3.- Les actifs occupés

En 2001, près de 41,5% de la dépense globale de formation professionnelle bénéficient aux actifs occupés du secteur privé, soit une hausse de 1,5 point par rapport à 2000. Les dépenses de formation des agents du secteur public⁽¹⁾ ont régressé de 3,5% et ne représentent plus que 17,5% de la dépense totale hors investissement. Depuis 1987, les dépenses au titre de la formation des actifs occupés du secteur privé ont ainsi presque doublé.

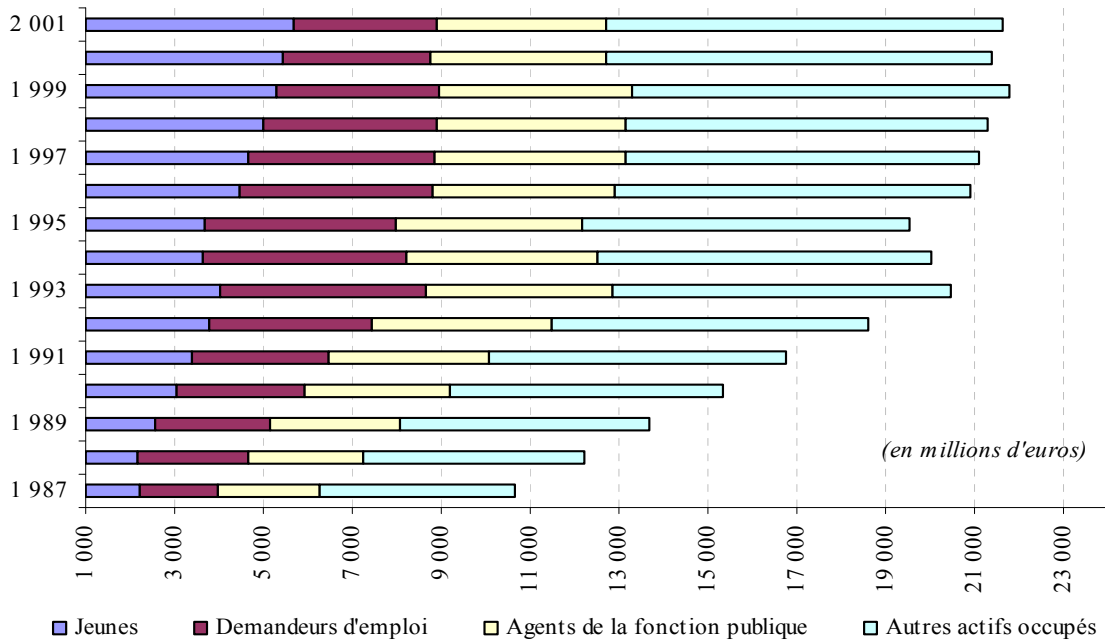
REPARTITION DE LA DEPENSE GLOBALE PAR PUBLIC BENEFICIAIRE EN 2001



Source : DARES (base : 21.670 millions d'euros).

(1) Agents civils de l'Etat, militaires, de La Poste et de France Télécom.

EVOLUTION DE LA DEPENSE GLOBALE PAR CATEGORIE DE PUBLIC DEPUIS 1987



D.– LES PRINCIPAUX TRANSFERTS ENTRE FINANCEURS

Les transferts entre financeurs résultent des flux financiers partant des financeurs initiaux vers les financeurs finaux qui procèdent directement à la dépense en faveur des producteurs de formation et des bénéficiaires. Les transferts entre financeurs sont sans effet sur la dépense totale puisque les fonds versés par un financeur sont reçus par un autre. Une partie importante de ces transferts dans le cadre de la formation professionnelle et de l'apprentissage est constituée de la dotation de décentralisation versée par l'Etat aux conseils régionaux. En effet, depuis le 1^{er} janvier 1999, les conseils régionaux ont compétence sur la totalité des actions de formation à destination des jeunes demandeurs d'emploi. En 2001, la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage s'est ainsi élevée à 1,26 milliard d'euros versés au fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

La deuxième grande composante des transferts est la mutualisation des fonds que les entreprises destinent à la formation de leurs salariés. Cette mutualisation se fait par l'intermédiaire des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Elle est obligatoire pour les entreprises de moins de 10 salariés, mais facultative pour celles de 10 salariés ou plus. Ces dernières peuvent gérer directement leurs dépenses de formation, verser leur contribution à un OPCA, ou encore combiner les deux modes de gestion. Lorsque l'entreprise a cotisé auprès d'un organisme collecteur, ce dernier peut payer directement le prestataire de formation, ou rembourser à l'entreprise les montants que celle-ci a payés au prestataire. Ces organismes collecteurs sont des institutions paritaires agréées par l'Etat pour recevoir les fonds des entreprises, et éventuellement être leur intermédiaire, pour des actions relevant du plan de formation, du congé individuel

de formation, ou pour les formations en alternance (essentiellement contrat de qualification). Par ailleurs, certains organismes sont agréés pour la formation continue des non-salariés. Ces transferts de mutualisation ne modifient pas la part des entreprises dans le financement final. En 2001, le montant de ces transferts s'élève à 3,8 milliards d'euros, soit une progression de plus de 8% par rapport à 2000 et de 30% par rapport à 1996 (année de démarrage à plein régime du nouveau système de mutualisation).

Le troisième ensemble de flux constituant les transferts met en jeu trois financeurs. Les dépenses dans le cadre des conventions de conversion sont en effet affectées au financeur final UNEDIC. Mais à l'origine, il s'agit d'un dispositif qui bénéficie de fonds en provenance de l'Etat et des entreprises. Ainsi, en 2001, sur un total de 0,4 milliard d'euros, 22% provenaient des entreprises (contre 32% en 1999 et 31% en 2000) et 15% de l'Etat (contre 17% en 1999 et en 2000). La part restante (63%) est financée par l'UNEDIC.

L'Union européenne participe également au financement de la formation professionnelle en France. En particulier, le Fonds social européen intervient en complément des financements nationaux, régionaux, publics ou privés, dans un but de cohésion économique et sociale entre les différentes régions de l'Union européenne. A ce titre, il peut être sollicité pour cofinancer des actions de formation professionnelle. Ces cofinancements font partie des transferts entre financeurs, du financeur « extérieur » vers l'un ou l'autre des financeurs « nationaux ». Ainsi, en 2001, la participation du Fonds social européen au titre des actions de formation comprises dans la dépense globale pour la formation professionnelle et l'apprentissage est estimée à moins de 1% de cette dépense soit environ 0,18 milliard d'euros.

A côté de ces flux, les plus importants en termes de masses financières, l'Etat et les Régions peuvent par ailleurs soutenir la formation des salariés en versant des subventions soit aux entreprises, soit aux organismes collecteurs.

II.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2004

En rupture avec les exercices 1992-2002, le budget proposé en 2004 traduit incontestablement une réorientation de la politique publique de formation vers le secteur marchand. Ainsi, la part du budget consacrée à l'insertion professionnelle dans le secteur productif qui était de 51% en 2001, s'élève cette année à 66%. Le Gouvernement rompt ainsi avec la politique d'échecs individuels et collectifs menée par nos prédécesseurs et mise sur la responsabilisation et l'insertion durable.

C'est donc un budget équilibré et réaliste qui s'inscrit dans le cadre d'une politique stratégique en faveur de la formation professionnelle.

L'ensemble des crédits consacrés aux actions de formation professionnelle représente un total de 4,978 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004. Malgré une baisse apparente de 3,50%, les crédits consacrés à la formation professionnelle sont globalement préservés. Cette diminution s'explique en effet par une diminution des entrées attendues en 2003 dans certains dispositifs de formation professionnelle (les contrats d'apprentissage, de qualification jeune et de qualification adulte) par rapport à celles prévues initialement, par la réduction du nombre des entrées en stage pour les chômeurs de longue durée proposée pour 2004 et par le transfert de crédits de rémunération de certains stagiaires de la formation professionnelle vers la section « Solidarité » du budget du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

A.- LES PRIORITES DE LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE EN 2004

1.- La mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit l'inscription de 4 millions d'euros de mesures nouvelles pour la validation des acquis de l'expérience.

Ces crédits sont destinés à compléter la constitution d'un réseau d'information, de conseil et d'orientations 'appuyant sur des structures existantes à destination du public intéressé par la validation des acquis de l'expérience. Ils seront également dans le processus de validation (coûts liés à la constitution de jurys notamment).

2.- L'accès à une qualification favorisant une insertion professionnelle

Le projet de loi de finances pour 2004 maintient à un haut niveau les entrées dans les dispositifs de formations en alternance. Il prévoit ainsi les financements nécessaires pour 235.000 entrées en contrats d'apprentissage, 125.000 entrées en contrats de qualification jeunes et 13.000 entrées en contrats de

qualification adultes. Au total, l'évolution du nombre des contrats est proche de 10% soit un taux de progression significatif qui marque la priorité donnée à l'alternance.

Votre Rapporteur spécial souligne à cet égard sa satisfaction. L'alternance doit en effet être valorisée, voire généralisée afin d'ouvrir nos jeunes aux réalités de l'entreprise mais surtout lutter contre le fossé culturel qui existe entre l'école et l'entreprise.

3.- Accompagner la réforme historique de la formation professionnelle

La négociation des partenaires sociaux a en effet abouti à un accord, ratifié à l'unanimité, qui réforme en profondeur le système actuel. Il répond en particulier à un constat largement partagé : l'inégalité d'accès, le défaut de lisibilité des responsabilités et dispositifs.

Cette prise de conscience était nécessaire afin de favoriser l'adaptation des ressources humaines à l'évolution des emplois dans les entreprises.

Votre Rapporteur spécial souligne à ce sujet la nécessité d'accompagner les branches et les territoires dans l'élaboration de diagnostics et analyses prospectives sur l'évolution des métiers et des marchés. La formation doit en effet constituer un outil stratégique en faveur de l'emploi et de la croissance. En cela, le lien entre la dynamique sociale et la croissance économique doit encore être renforcé.

B.- LES GRANDES LIGNES DU BUDGET POUR 2004

1.- Divers changements de périmètre

Dans le projet de budget pour 2004, les changements de périmètre par rapport à la loi de finances pour 2003 du budget de la formation professionnelle entendu comme les crédits de l'agrégat « formation professionnelle » auxquels s'ajoutent les crédits de la subvention à l'AFPA et aux autres organismes de formation professionnelle, concernent :

– l'ajustement de la compensation des crédits relatifs à l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis en application de l'article 134 de la loi de finances pour 2002 ;

– le transfert d'une partie des crédits de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle dans le cadre d'un objectif engagé depuis plusieurs années et visant à transférer aux ministères gestionnaires des crédits de formation pour publics spécifiques. Ainsi, les crédits de rémunération des stagiaires réfugiés et immigrés en formation à dominante linguistique, actuellement inscrits à la section « Travail », chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle », article 61 « Dépenses de rémunération des actions de formation. Programme national de formation professionnelle », sont transférés en 2004 au ministère des

affaires sociales, du travail et de la solidarité, section « Solidarité », à la demande de la délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le transfert de ces crédits s'inscrit, en outre, dans la logique inhérente à la mise en œuvre de la loi organique. Les crédits de rémunération ainsi transférés s'élèvent à 10,28 millions d'euros ;

– le transfert vers le Fonds National pour l'aménagement du territoire des crédits des contrats de plan Etat-région correspondant aux conventions interrégionales de massif, suite à la décision du comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 13 décembre 2002 pour un montant de 0,55 million d'euros ;

– les crédits correspondant aux remboursements par l'Etat de personnel de l'AFPA mis à disposition figurent désormais au chapitre 31-96 du budget du ministère du Travail.

2.- Analyse de la répartition des crédits entre les différents chapitres budgétaires

Le projet de budget de la formation professionnelle (hors dépenses en capital) se répartit sur quatre chapitres budgétaires :

– le chapitre 43-06 relatif aux dotations de décentralisation ;

– le chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle » qui regroupe l'ensemble des dépenses de primes, de compensations d'exonérations de charges, de rémunérations et d'aides au fonctionnement des dispositifs ;

– le chapitre 43-71 « Formation professionnelle des adultes » principalement constitué de la subvention de fonctionnement à l'AFPA ;

– pour partie, le chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté » qui comprend notamment les stages de formation au profit des chômeurs de longue durée, le financement du réseau d'accueil des jeunes et celui du programme TRACE.

Les deux chapitres 43-06 et 43-70 sont regroupés dans l'agrégat « Formation professionnelle ».

a) L'agrégat 2 : la participation de l'Etat à la formation professionnelle

Au total, les crédits mobilisés dans le cadre de l'agrégat 2 s'élèveront à 3.880,754 millions d'euros en 2004, à comparer avec 3.932,049 millions d'euros en 2003.

**AGREGAT 2 :
PARTICIPATION DE L'ETAT A LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution en %
	3.932.049.600	3.880.754.494	- 1,3
A – Formations en alternance	1.964.950.401	1.442.850.941	- 26,6
Primes apprentissage	715.740.401	265.410.941	- 62,9
Exonérations contrats d'apprentissage.....	814.520.000	791.340.000	- 2,8
Exonérations contrats de qualification	411.980.000	363.340.000	- 11,8
Primes qualification adultes.....	19.510.000	22.760.000	16,7
Exonération-qualification adultes.....	3.200.000	0	- 100,0
B – Actions de formation à la charge de l'Etat	582.149.780	616.084.070	5,8
<i>a. Dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle</i>	<i>195.053.800</i>	<i>196.430.229</i>	<i>0,7</i>
Validation des acquis de l'expérience	18.257.000	22.257.000	21,9
Politique contractuelle.....	41.543.000	39.693.000	- 4,5
Contrats de plan Etat - régions	62.090.380	61.556.809	- 0,9
Autres dispositifs.....	73 163.420	72.923.420	- 0,3
<i>b. Dépenses de rémunérations de la formation professionnelle</i>	<i>387.095.980</i>	<i>419.653.841</i>	<i>8,4</i>
Programme national de formation professionnelle	154.041.000	161.279.841	4,7
Jeunes Etat.....	1.774.000	1.774.000	0,0
Stagiaires AFPA.....	153.280.980	140.000.000	- 8,7
Allocation formation-reclassement (AFR) – Allocation de fin de formation (AFF).....	73.000.000	100.000.000	37,0
<i>c. Dépenses d'investissement de la formation professionnelle</i>	<i>5.000.000</i>	<i>16.600.000</i>	<i>232,0</i>
C – Dotation globale de décentralisation	1.384.949.419	1.821.819.483	31,5

Source : projet de loi de finances pour 2004.

b) Les crédits inscrits de la section « Travail » du budget du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

CREDITS INSCRITS SUR CHAQUE CHAPITRE DEPUIS LA LOI DE FINANCES POUR 2001

(en millions d'euros)

TITRES/CHAPITRES/ARTICLES	LFI 2001	Exécution 2001	LFI 2002	Exécution 2002	LFI 2003	LFI 2004
Chapitre 43-06 « Dotation de décentralisation : formation professionnelle et à l'apprentissage »	1.255,95	1.255,94	1.307,23	1.307,23	1.389,43	1.826,38
Articles 10, 20, 32, 40, 60 et 81 : apprentissage et rééquilibrage aménagement du territoire	537,92	537,92	559,99	559,99	625,05	1.047,25
Article 50 : Actions décentralisées - Loi quinquennale (formations qualifiantes)	293,62	293,62	305,57	305,57	312,58	318,61
Articles 70, -90 : Actions décentralisées en faveur des jeunes	424,40	424,40	441,67	441,67	451,80	460,52
Chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle »	2.798,82	2.778,23	2.586,73	2.243,72	2.542,08	2.042,32
Formation en alternance						
Article 11 : Primes des contrats d'apprentissage	758,33	751,89	786,03	691,54	715,74	265,41
Article 12 : Exonération des cotisations sociales des contrats d'apprentissage	801,88	811,07	824,75	624,74	814,52	791,34
Article 21 : Primes contrats de qualification	23,93	29,06	0,00	0,00	0,00	0
Article 22 : Exonération des cotisations sociales des contrats de qualification*	424,42	407,43	423,70	412,92	411,98	363,34
Article 31 : Contrats de qualification adultes (primes)	16,92	5,76	2,90	0,00	19,51	22,76
Article 32 : Contrats de qualification adultes (exonérations de cotisations sociales)	58,08		31,71	0,00	3,20	0
Dépenses de fonctionnement des organismes						
Article 41 : Subvention à divers organismes - Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS)	2,97	4,11	2,94	3,65	2,94	2,94
Article 42 : Centre INFO (FFPPS)	4,32	5,62	4,97	5,00	4,78	4,54
Article 43 : Validation des acquis de l'expérience	0,00		3,62	1,18	18,26	22,26
Actions de formation : fonctionnement						
Article 51 : Politique contractuelle (FFPPS)	43,30	39,36	41,54	31,60	41,54	39,69
Article 52 : Ingénieurs (FFPPS)	10,67	11,66	10,57	4,65	10,57	10,57
Article 53 : Catégoriel (FFPPS)	15,30	15,54	17,42	13,90	16,87	16,87
Article 54 : International communautaire +FORE (FFPPS)	3,66	2,42	5,79	2,63	5,79	5,79
Article 55 : Organisations syndicales (FFPPS)	11,13	11,13	11,03	12,27	12,27	12,27
Article 57 : Actions hors champ de la décentralisation de 1993 - APP (FFPPS)	16,31	16,71	16,16	15,57	15,70	15,70
Article 58 : Actions en faveur des jeunes à la charge de l'Etat (FFPPS)	4,27	4,08	4,23	4,74	4,23	4,23
Article 59 : Contrats de plan Etat-régions (FFPPS)	64,21	55,40	53,51	53,94	62,09	61,56

**CREDITS INSCRITS SUR CHAQUE CHAPITRE DEPUIS LA LOI DE FINANCES POUR 2001
(SUITE)**

(en millions d'euros)

<i>Actions de formation : rémunération</i>						
Article 61 : Programme national de formation professionnelle (FFPPS)	153,27	137,86	154,04	142,96	154,04	161,28
Article 62 : Actions en faveur des jeunes à la charge de l'Etat (FFPPS)	1,68	1,49	1,77	1,34	1,77	1,77
Article 63 Stagiaires AFPA.....	152,45	168,54	151,94	142,07	153,28	140,00
Article 70 : Allocation formation reclassement - Allocation de fin de formation.....	228,67	297,80	38,11	77,80	73,00	100,00
Article 90 : Actions expérimentales.....	3,05	1,30		1,22		
Chapitre 43-71 « Formation professionnelle des adultes »	697,09	688,83	710,51	728,48	722,73	721,31
Article 10 : Subvention de fonctionnement à l'AFPA	688,66	681,56	702,42	721,14	714,36	
Article 11 : Subvention de fonctionnement à l'AFPA crédits nationaux.....	-	-	-	-	-	267,25
Article 12 : Subvention de fonctionnement à l'AFPA crédits déconcentrés.....	-	-	-	-	-	445,69
Article 20 : Subvention à divers organismes.....	6,49	6,63	6,48	6,26	6,43	6,43
Article 30 : AFPA - Contrats de plan Etat-régions	1,94	0,64	1,61	1,08	1,94	1,94
Chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté »	466,39	501,46	489,62	484,40	450,13	309,10
Article 11 : Programme en faveur des chômeurs de longue durée (fonctionnement).....	201,72	197,80	193,31	162,08	175,38	107,99
Article 13 : Programme en faveur des chômeurs de longue durée (rémunération au titre du Livre IX du code du travail)	185,84	210,72	198,05	217,73	181,25	107,30
Article 21 : Programme en faveur des cadres (fonctionnement)	2,13	6,11	0,00	0,00	0,00	0,00
Article 22 : Programme en faveur des cadres (rémunération au titre du Livre IX du code du travail)	0,30	-	0,00	0,00	0,00	0,00
Article 61 : Trajectoire d'accès à l'emploi (fonctionnement).....	11,74	19,42	18,35	25,69	11,71	11,71
Article 80 : Réseau d'accueil et orientation des jeunes (PAIO), missions locales	64,66	67,41	79,91	78,90	81,79	82,10
Chapitre 44-80 « Expérimentation région Centre »	-	-	-	-	6,35	6,35
Article 10 : Dotation globalisée expérimentale de la Région Centre Formation Professionnelle	-				6,35	6,35
Dotations en capital.....	59,86	70,74	64,99	61,13	46,98	72,64
Chapitre 66-00 Dotation en capital Fonds de la formation professionnelle.....	-	-	-	-	-	-
Contrats de plan (C.P.).....	4,24	12,33	12,29	8,41	5,00	16,6
Chapitre 66-71 Formation Professionnelle des adultes (C.P.).....	55,62	58,41	52,70	52,72	41,98	56,04
TOTAL	5.278,11	5.295,20	5.159,08	4.824,96	5.157,70	4.978,10

Source : projet de loi de finances pour 2004.

Le projet de budget 2004 maintient les capacités d'action globales de l'Etat en matière de formation professionnelle, dans un contexte de poursuite de la décentralisation aux régions qui se caractérise par :

– la poursuite du transfert des primes d'apprentissage à hauteur de 399,24 millions d'euros (hors DGD) ;

– un ajustement de la compensation du coût de la revalorisation des barèmes de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Et compte tenu des réformes sur les exonérations de charges :

– la suppression de l'exonération spécifique pour les contrats de qualification adultes qui arrive à échéance à compter de 2004 ;

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

Par ailleurs, la dotation des actions de formation à la charge de l'Etat est en progression de 5,8%.

PRESENTATION DES DEPENSES PAR OBJECTIFS

	2001	2002	2003	2004	
	Exécution	Exécution	Exécution au 30 juin 2003	PLF	Prévision de dépense en gestion
Agrégat 01 : Gestion de la politique de l'emploi.....	2.401	2.600	1.211	2.680	2.680
<i>1.3 - Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et autres organismes de formation (pour mémoire).....</i>	748	781	357	777	777
Agrégat 02 : Participation de l'Etat à la formation professionnelle (pour mémoire).....	4.043	3.556	2.353	3.884	3.884
<i>2.1 : Soutien aux contrats de formation en alternance.....</i>	2.005	1.729	759	1.443	1.443
<i>2.1.1 : Financement de l'apprentissage.....</i>	1.563	1.316	560	1.057	1.057
<i>2.1.2 : Contrat de qualification.....</i>	436	413	199	386	386
<i>2.1.3 : Contrat de qualification « adultes ».....</i>	6				
<i>2.2 – Actions de formation à la charge de l'Etat.....</i>	786	524	258	616	616
<i>2.2.1 : Dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle.....</i>	166	151	27	196	196
<i>2.2.1.1 : La validation des acquis de l'expérience.....</i>		1		22	22
<i>2.2.1.2 : La politique contractuelle de formation des salariés.....</i>	39	32	6	40	40
<i>2.2.1.3 : Contrats de plan Etat-Régions.....</i>	55	54	11	62	62
<i>2.2.1.4 : Programme national de formation professionnelle.....</i>	72	64	10	72	72
<i>2.2.2 : Rémunération des stagiaires.....</i>	608	365	231	403	403
<i>2.2.2.1 : Rémunération des stagiaires de l'AFPA.....</i>	169	142	66	140	140
<i>2.2.2.2 : Rémunération des stagiaires.....</i>	141	145	93	163	163
<i>2.2.2.3 : Allocation de fin de formation.....</i>	298	78	72	100	100
<i>2.3 – Dotations globales de décentralisation.....</i>	1.252	1.307	1.333	1.822	1.822
Total.....	4.791	4.341	3.127	4.658	4.658

B.- L'EVOLUTION DES DIFFERENTES DOTATIONS POUR 2004

1.- Les crédits du financement de la formation professionnelle

Les crédits du chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle » s'élèvent à 309,10 millions d'euros.

Concernant les formations en alternance, l'évolution du projet de budget traduit la réalité économique.

Ainsi, la diminution des crédits s'explique par :

– l'application de l'article 134 de la loi de finances pour 2002 (primes apprentissage) concernant la prise en charge par les régions des aides aux employeurs d'apprentis ;

– l'ajustement des dotations qui prend en compte des entrées qui se feront à un niveau moindre que celui envisagé dans la loi de finances pour 2003 en apprentissage et en contrats de qualification jeunes (- 71,8 millions d'euros), En outre, à compter du 1^{er} janvier 2004, la base horaire de calcul des cotisations sociales des contrats d'apprentissage est modifiée.

Les crédits consacrés aux actions de formation à la charge de l'Etat progressent sensiblement en 2004 par rapport à 2003 (+5,8%) afin de financer la revalorisation de la rémunération des stagiaires, la montée en charge du nombre d'allocataire de l'allocation de fin de formation (AFF) ainsi que la mise en œuvre de prestations d'accompagnement des publics et de la validation des acquis de l'expérience sur les territoires touchés par les plans sociaux.

Les dépenses de rémunération progressent notamment pour financer les entrées en allocation de fin de formation (AFF) (+27 millions d'euros). En effet, si la réforme du régime d'indemnisation du chômage a réduit la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi, les entrées en AFF sont plus importantes et la durée d'indemnisation par l'Etat par conséquent plus longue. Ce budget prend également en compte deux réformes complémentaires qui interviendront en 2004 : d'une part, le montant de l'AFF sera aligné sur le barème principal des stagiaires de la formation professionnelle et, d'autre part, le bénéfice de l'allocation sera limité aux demandeurs d'emploi pour lesquels une formation a été prescrite dans un délai maximum d'un an à compter du début de leur indemnisation.

Les dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle sont stables malgré une mesure nouvelle de 4 millions d'euros pour la validation des acquis de l'expérience.

Votre Rapporteur spécial regrette toutefois la diminution des crédits inscrits en faveur de la politique contractuelle (- 4,5%), chargée de la réalisation d'études prospectives sur les emplois et les qualifications.

Il souhaiterait en effet que ces outils soient davantage et mieux utilisées afin :

– d’une part, que l’évaluation prospective soit valorisée afin de disposer d’outils fiables nécessaires à la mise en œuvre de stratégies opérationnelles ;

– d’autre part, que les contrats d’études prospectives (CEP) puissent également être axés sur des études sectorielles nationales. Il conviendrait en effet d’identifier les poches de croissance et les pôles d’excellence à valoriser par le biais de la formation. Ces CEP sont en effet aujourd’hui exclusivement concentrés sur des secteurs d’activités en fonction de contrats passés avec les branches, ce qui empêche toute projection au niveau national.

Une formation professionnelle efficace doit en effet être axée sur les poches de croissance. Il y a donc nécessité à évaluer les pôles d’excellence français, mais aussi à orienter les politiques de formation vers les marchés de demain.

Votre Rapporteur spécial appelle ainsi de ses vœux la réalisation d’une étude qui permettrait d’identifier les éléments constitutifs de la croissance française, ce, afin d’appuyer la démarche prévisionnelle et prospective des emplois et des compétences qui est encouragée au niveau des branches et des entreprises.

La France pourrait ainsi s’inspirer de réussites étrangères comme celle de la Grande-Bretagne qui définit sa politique en matière de formation à partir d’objectifs d’employabilité déclinés, pour chacun d’entre eux, en termes d’actions précises et opérationnelles.

Dans le même esprit, un effort conséquent devrait être fait en matière d’ingénierie pédagogique afin d’aider les acteurs de la formation à adapter l’offre de formation aux évolutions des marchés.

**LES AUTRES DISPOSITIFS FINANCES PAR DES CREDITS INSCRITS AU
CHAPITRE 43-70 « FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE »**

(en millions d'euros)

Article	Libellé	LFI 2003	PLF 2004
Article 41	Subventions à divers organismes	2,94	2,94
Article 42	Centre INFFO	4,78	4,54
Article 52	Ingénieurs	10,57	10,57
Article 53	Actions catégorielles	16,87	16,87
Article 54	International communautaire et FORE	5,79	5,79
Article 55	Syndicats	12,27	12,27
Article 57	Ateliers de pédagogie personnalisée	15,70	15,70
Article 58	Jeunes à la charge de l'Etat	4,23	4,23
Article 90	Actions expérimentales	0,00	0,00
Total		73,16	72,92

Les dotations rassemblées sous cette rubrique comprennent les dépenses de fonctionnement du programme national de la formation professionnelle, financées sur les crédits du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS). Ce Fonds intervient pour financer des actions de formation professionnelle en faveur de publics particulièrement défavorisés que constituent les illettrés et les détenus (interventions regroupées sous la rubrique : « actions catégorielles ») ou pour financer des actions de formation continue dans le but de favoriser la promotion sociale au sein des entreprises (interventions regroupées sous la rubrique : « ingénieurs »). Il soutient également les actions de divers organismes de formation (INFA) et d'information sur la formation (Centre-INFFO).

La dotation totale (hors fonds social européen) des autres dispositifs décrits plus haut s'élève à 72,92 millions d'euros en 2004, soit une stabilité de la dotation de la loi de finances pour 2003 compte tenu d'un ajustement de la subvention au centre INFFO (- 0.24 million d'euros).

2.- La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle

Les crédits du chapitre 43-06 « Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage » sont en hausse de près de 31%.

Cette augmentation résulte :

- de la revalorisation des crédits inscrits en fonction du taux retenu pour l'évolution de la dotation générale de décentralisation ;

- de l'inscription sur ce chapitre de nouveaux crédits résultant d'une part, de l'ajustement de la compensation aux régions de l'augmentation des barèmes forfaitaires de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle qui est intervenue au 1^{er} janvier 2003 (3 millions d'euros) et d'autre part, de l'ajustement de

la compensation de la prise en charge par les régions des aides aux employeurs d'apprentis pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003 (399 millions d'euros) ;

– d'un transfert de crédits lié à la décentralisation d'un centre national de formation d'apprentis.

3.– Les crédits relatifs à la formation professionnelle des adultes

Les crédits demandés pour le chapitre 43-71 « Formation professionnelle des adultes » diminuent de 0,2%.

S'agissant de l'AFPA, la subvention de fonctionnement passe de 714,98 millions d'euros en 2003 à 712,94 millions d'euros en 2004. Cette diminution s'explique principalement par une modification de périmètre de la subvention : les crédits relatifs à la rémunération du personnel mis à disposition des services centraux et déconcentrés du ministère par l'AFPA feront l'objet de conventions de remboursement en 2004. A ce titre, les crédits correspondant à la rémunération de ces personnels soit 2,06 millions d'euros seront désormais inscrits sur les chapitres de rémunération du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité au titre III de la section « Travail ».

Les mesures nouvelles s'élèvent à 19,54 millions d'euros pour le schéma directeur informatique. Les mesures non reconduites notamment informatiques et les mesures d'ajustements s'élèvent respectivement à - 15,5 millions d'euros et à - 0,4 million d'euros. Enfin la prise en compte des gains de productivité de l'AFPA permet une mesure d'économie de 5 millions d'euros

En conséquence, à périmètre constant, les crédits destinés au financement de l'AFPA sont en légère augmentation.

4.– Les contrats de plan Etat-régions

Les contrats de plan Etat-régions, pour leur volet formation professionnelle (1,94 million d'euros inscrits à l'article 30 du chapitre 43-70), sont financés sur les crédits du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale. En cohérence avec le Plan national pour l'emploi, les actions des contrats de plan 2000-2006 se répartissent sur sept grands objectifs :

- améliorer la capacité d'insertion professionnelle des jeunes ;
- lutter contre l'exclusion des adultes demandeurs d'emploi ;
- moderniser les entreprises et améliorer le niveau de formation des salariés ;
- développer l'activité ;

- contribuer à la formation professionnelle pour le développement des territoires ;
- financer des structures compétentes en matière de formation ;
- développer l’investissement.

III.- RENFORCER ET AMELIORER LES OUTILS EXISTANTS

A.- FAVORISER L'ACCES A LA QUALIFICATION POUR UNE MEILLEURE INSERTION PROFESSIONNELLE

Les crédits destinés au soutien de la formation en alternance en 2004 s'élèvent à 1,442 milliard d'euros contre 1,964 milliard d'euros en 2003, soit une diminution apparente de -26,6%. Cette diminution de la dotation résulte en grande partie du transfert aux régions de la gestion des primes d'apprentissage à hauteur de 0,399 milliard d'euros (hors revalorisation de la DGD), de l'achèvement de la suppression des crédits budgétaires relatifs aux exonérations spécifiques de cotisations patronales liés aux contrats de qualification adultes et, à compter du 1^{er} janvier 2004, de la réforme sur la base forfaitaire de calcul des cotisations de sécurité sociale des apprentis.

Ainsi à structure constante, la dotation est en diminution de 2%. Cette baisse tient compte d'une révision des prévisions d'entrées 2003 tout en maintenant une dynamique d'entrées dans les différents contrat de formation en alternance.

Les crédits budgétaires se répartissent entre le financement des primes attachées à la conclusion des différents contrats de formation en alternance (apprentissage et qualification) et la compensation des exonérations de charges sociales correspondantes.

Au total, l'évolution du nombre des contrats est proche de 10 %, soit un taux de progression significatif qui marque la priorité donnée à l'alternance :

	2003 (prévisions)	Projet de loi de finances pour 2004
Contrats d'apprentissage	230.000	235.000
Contrats de qualification	100.000	125.000
Contrats de qualification adulte	10.000	13.000
Total.....	340.000	373.000

Nota bene : ces chiffres ne tiennent pas compte du contrat de professionnalisation négocié par les partenaires sociaux.

1.- Le contrat d'apprentissage : une voie d'avenir

Ce contrat permet à des jeunes de 16 à 26 ans d'acquérir en deux ou trois ans une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications. L'apprenti perçoit une rémunération déterminée en pourcentage du SMIC dont le montant varie en fonction de son âge et de son ancienneté dans le contrat.

Ce sont les régions, compétentes en matière d'apprentissage depuis les lois de décentralisation, qui décident de la création des CFA ou des sections d'apprentissage par voie de convention avec un organisme gestionnaire et qui fixent leurs conditions de fonctionnement.

Le financement de l'apprentissage est assuré par l'Etat, les régions (subvention aux CFA) et les entreprises (taxe d'apprentissage).

L'Etat finance les aides versées aux employeurs sous forme d'exonération de charges sociales et de primes.

a) Une exonération (article 12 du chapitre 43-70)

Pour les employeurs occupant 10 salariés maximum et ceux inscrits au répertoire ou registre des métiers, une exonération des cotisations patronales et salariales d'origine légale ou conventionnelle est prévue. Pour les entreprises de plus de 10 salariés, l'exonération porte sur les charges sociales, fiscales ou parafiscales sur une partie du salaire versé aux apprentis (abattement de 11% du SMIC). Il est à relever qu'à compter du 1^{er} janvier 2004, une modification de la base forfaitaire de calcul des cotisations de sécurité sociales, fixée par arrêté du 5 juin 1979, entrera en vigueur.

b) Des primes (article 11 du chapitre 43-70)

Une prime à l'embauche de 915 euros, réservée aux entreprises de moins de vingt salariés qui recrutent un apprenti d'un niveau de formation inférieur au baccalauréat (78,9% des entreprises en 1999).

Une indemnité compensatrice de formation est versée à l'issue de chaque année pour un montant de 1.525 euros pour les moins de 18 ans et de 1.830 euros pour les apprentis de 18 ans et plus. Elle est majorée de 305 euros dans les DOM, et de 7,62 euros par heure de formation au-delà de 600 heures dans la limite de 200 heures (soit un maximum de 1.525 euros). En 2003, la compétence en matière de versement d'aides aux employeurs des primes relatives aux contrats conclus à partir du 1^{er} janvier 2003 a en effet été transférée aux régions et se traduisant par un transfert sur le chapitre 43-06 qui se poursuit en 2004.

(en millions d'euros)

Article	Libellé	Loi de finances pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004
43 70 11	Primes d'apprentissage	715,74	265,41
43 70 12	Exonérations de charges sociales	814,52	791,34
	Total	1.530,26	1.056,75

Les crédits consacrés aux contrats d'apprentissage (primes et exonérations) varient de – 31% par rapport à la loi de finances pour 2003. Cette évolution est liée à la réforme sur la base forfaitaire de calcul des exonérations de charges ainsi qu'aux transferts aux régions de la gestion des primes d'apprentissage.

Elle s'appuie également sur une révision des prévisions d'entrées 2003, sur la base des entrées constatées, à hauteur de 230.000, et sur les 235.000 entrées prévisionnelles en 2004.

Les crédits consacrés à la compensation des exonérations de charges sociales dont bénéficient les contrats d'apprentissage passent de 814,52 millions d'euros en 2003 à 791,34 millions d'euros en 2004, soit une évolution de - 3% liée à la réforme de la base de calcul des cotisations sociale à compter du 1^{er} janvier 2004 et à la révision des entrées 2003.

Les crédits consacrés aux primes d'apprentissage passent de 715,74 millions d'euros en 2003 à 265,41 millions d'euros en 2004, soit une variation de - 63%. Le transfert aux régions de la compétence relative aux aides versées aux employeurs pour les contrats conclus en 2003 atteint un montant de 399,24 millions d'euros (hors DGD). A périmètre constant, l'évolution tient compte d'une révision des entrées en 2003.

2.- Les contrats de qualification

Ce contrat s'adresse aux jeunes de 16 à moins de 26 ans qui n'ont pu acquérir de qualification au cours de leur scolarité, ou dont la qualification ne leur permet pas d'accéder à un emploi. Il leur permet d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme, un titre homologué ou reconnu par une convention collective ou une commission paritaire nationale de l'emploi. Le bénéficiaire dispose d'un contrat à durée déterminée (de 6 à 24 mois). Sa rémunération est fixée en pourcentage du SMIC (entre 30% et 75%), évolutive selon l'âge et l'ancienneté dans le contrat. La durée de la formation doit correspondre au moins à 25% de la durée du contrat et la désignation d'un tuteur est obligatoire.

En application de la loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991, l'aide de l'Etat consiste en une exonération des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales sur la partie du salaire n'excédant pas le SMIC. La prime à l'embauche versée lors de l'entrée dans le dispositif ayant été supprimée pour les contrats conclus à compter de 2001.

(en millions d'euros)

Article	Libellé	LFI 2003	PLF 2004
Article 22 du chapitre 43-70	Exonérations de charges sociales	411,98	363,34
Total		411,98	363,34

La dotation arrêtée, pour les exonérations de charges sociales en 2004, s'élève à 363,34 millions d'euros, soit une variation de 12% par rapport à la loi de finances pour 2003. Cette dotation tient compte d'une révision des prévisions d'entrées 2003, sur la base des entrées constatées, à hauteur de 100.000 et, d'une prévision de 125.000 entrées en 2004.

3.- Les contrats de qualification adultes : la réinsertion durable par l'entreprise

Il faut rappeler que dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions, une expérimentation a été mise en place pour ouvrir le dispositif du contrat de qualification aux adultes demandeurs d'emploi jusqu'au 31 décembre 2000. La loi de finances pour 2001 a reconduit cette expérimentation jusqu'au 30 juin 2002. L'article 143 de la loi de finances 2002 a pérennisé ce dispositif en modifiant l'approche globale et la mise en oeuvre.

Ce contrat s'adresse désormais à « *toute personne sans emploi, de 26 ans et plus, rencontrant ou susceptibles de rencontrer des difficultés sociales et professionnelles, du fait de l'absence ou de l'insuffisance de qualification professionnelle* » et non plus seulement à un public restreint (chômeurs de longue durée et autre public en risque d'exclusion). Le contrat est un CDD de 6 à 24 mois ou un CDI avec une période de qualification comprise entre 6 et 24 mois. La formation, obligatoire est d'une durée minimale équivalente à 25% de la durée du CDD ou de la période de qualification. La désignation d'un tuteur est obligatoire.

L'implication de l'UNEDIC dans le financement des frais de formation permet ainsi aux allocataires ASSEDIC d'intégrer un CQA dans le cadre du projet d'action personnalisé, tandis que l'aide de l'Etat continue à cibler les publics les plus en difficultés et à soutenir l'effort de qualification dans la durée.

L'exonération des cotisations patronales (article 32 du chapitre 43-70) ayant été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2002, l'aide de l'Etat consiste depuis le 1er janvier 2002 en une aide à l'embauche (article 31 du chapitre 43-70) d'un montant substantiellement revalorisé (1.525 euros pour les contrats de 6 mois avec une majoration de 120 euros par mois du 7^{ème} au 24^{ème}). Cette prime fait l'objet d'un versement unique pour les contrats courts (6 à 12 mois) et de deux versements pour les contrats de 13 à 24 mois : un premier versement au 13^{ème} mois correspondant à 12 mois (2.245 euros) et le solde à l'issue du contrat.

(en millions d'euros)

Article	Libellé	LFI 2003	PLF 2004
43 70 31	Primes des contrats de qualification adultes	19,51	22,76
43 70 32	Exonérations de charges sociales	3,20	0,00
Total		22,71	22,76

Les crédits affectés aux contrats de qualification adulte s'élèvent à 22,76 millions d'euros en 2004. 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'exonérations de charges spécifiques, étant arrivés à échéance à partir du 1^{er} janvier 2004. Cette dotation tient compte d'une révision du flux d'entrées 2003 à hauteur de 10.000 et d'une prévision de 13.000 entrées en 2004.

Il faut relever que les moyens consacrés à la compensation d'exonération de charges sociales dont bénéficiaient les contrats de qualification-adultes ne sont plus

inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004, les derniers contrats conclus avant 2002 arrivant à échéance. La dotation arrêtée pour 2003 était une dotation résiduelle, permettant de prendre en charge les dernières exonérations spécifiques. Les contrats conclus à partir de 2002 bénéficient des exonérations de droit commun.

4.- Réhabiliter l'entreprise pour améliorer le dispositif

Votre Rapporteur spécial considère que le système français de la formation professionnelle reste trop marqué par la culture de l'Education nationale ; il existe en effet un décalage culturel encore trop important entre le monde enseignant et le monde de l'entreprise ; d'où une inadéquation avec les besoins du marché. Le nombre de jeunes au chômage reste en effet plus élevé en France que dans d'autres pays. D'après les chiffres de la Dares, en juillet 2003, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 âgés de moins de 25 ans (410.000 personnes) a augmenté de 4,2% en un an. Plus que dans d'autres pays, l'Education nationale doit compenser cet échec. Ce problème culturel explique en grande partie un taux de chômage très élevé et des résultats insatisfaisants en termes de croissance économique.

Cette faillite du système pose le problème du système d'orientation français où la voie professionnelle est encore perçue comme la voie de l'échec. Votre Rapporteur spécial tient également à saluer la qualité des services proposés par la Cité des Métiers (Cité des Sciences et de l'Industrie) en matière d'orientation et de documentation ; la Cité des métiers propose en effet des outils de recherche et d'évaluation individualisés et interactifs. Ces actions se fondent essentiellement sur la mutualisation des moyens de l'ensemble des intervenants publics ou privés de la formation et ont permis de développer de nouveaux outils d'évaluation et d'orientation dans lesquels l'individu se situe au centre de la démarche. Grâce au succès rencontré par ces actions, qui répondent à de nouvelles formes de demandes, la Cité des métiers est devenue un véritable label en la matière ; son savoir-faire est ainsi repris sous la forme de projets territoriaux et s'exporte également à l'étranger.

Il est aujourd'hui en effet nécessaire de sortir des schémas archaïques véhiculés par certains acteurs.

C'est dans cet esprit que le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation a lancé une large consultation sur la réforme de l'apprentissage afin de donner une image de voie d'excellence à cette filière mais aussi de promouvoir l'accès des jeunes aux entreprises. Cette réflexion fait l'objet d'une série de propositions concrètes touchant tant aux conditions matérielles de l'apprenti et de sa famille qu'à la simplification du système ou à la valorisation des différents acteurs qui viendront ainsi moderniser en profondeur les mentalités et les rapports entretenus avec le monde de l'entreprise.

D'une manière générale, il convient de sortir du schéma académique et mettre ainsi en valeur certaines expériences menées notamment sous l'égide de l'APFA ; on peut citer les formations mises en place en liaison avec les branches ou les nouvelles formations axées sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

B.- LES ENTREES DANS LES DISPOSITIFS DE FORMATION

1.- Les effectifs dans les dispositifs de formation prévus en 2004

En 2004, les entrées prévues pour les contrats en alternance tiennent compte de la baisse constatée des entrées au cours du premier semestre 2003.

Les entrées dans les contrats aidés dans le secteur marchand (SEJE, CIE) sont en augmentation afin d'encourager l'insertion des chômeurs en entreprise ; de prévenir le risque d'une hausse du chômage de longue durée que comporte le ralentissement actuel des embauches ; de développer, par le recours au CIE, l'emploi des salariés âgés en renforçant l'incitation à embaucher les demandeurs d'emplois de plus de 50 ans ; de répondre, par le développement du SEJE au besoin en main d'œuvre des petites entreprises.

Les entrées dans les stages de formation sont en diminution. Cependant, les SIFE, SAE, font partie du programme globalisé en faveur des chômeurs de longue durée qui permet aux services déconcentrés de procéder, au sein de l'enveloppe budgétaire de la loi de finances, à des redéploiements entre ces dispositifs en fonction des besoins constatés localement.

On peut relever que les entrées dans les contrats aidés dans le secteur non marchand (CES, CEC) connaissent une situation contrastée : si le nombre de CES connaît une progression relative, les CEC sont en revanche en forte diminution. Cette orientation s'explique par la volonté du Gouvernement de recentrer les contrats aidés vers le secteur marchand, qui offre une insertion plus durable que les contrats aidés dans le secteur non-marchand (le CIE permet une insertion durable pour 75% de ses bénéficiaires).

ENTRÉES DANS LES DISPOSITIFS DE FORMATION 2003-2004

	Effectifs prévus en projet de loi de finances 2003	Effectifs constatés en 2003 (prévisions)	Projet de loi de finances pour 2004	Evolution entre 2003 et 2004 (en %)
Stages de formation				
Stages d'insertion et de formation à l'entreprise (SIFE) collectifs	80.000	84.734	40.000	- 50
SIFE individuels.....	25.000	26.667	15.000	- 40
Stages d'accès à l'entreprise (SAE).....	20.000	15.916	10.000	- 50
Sous-total.....	125.000	113.317	65.000	- 48
Contrats de travail aidés				
Contrat initiative-emploi (CIE).....	70.000	70.000	80.000	14
Contrats emploi-solidarité (CES)	160.000 ^(a)	240.000 ^(b)	170.000	6
Emplois consolidés à l'issue d'un CES	30.000	25.000	15.000	- 50
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise.....	94.000	90.000	110.000	6
Sous-total.....	354.000	425.000	365.000	3
Contrats en alternance				
Contrats d'apprentissage	240.000	230.000	235.000	- 2
Contrats de qualification.....	130.000	100.000	125.000	- 4
Contrats de qualification adultes	14.000	10.000	13.000	- 7
Sous-total.....	384.000	340.000	373.000	- 3

(a) 80.000 en LFI et 80 000 financés à partir des crédits 2002 reportés sur 2003.

(b) Suite de la table ronde pour l'emploi du 18 mars 2003.

C.- SOUTENIR LES PUBLICS LES PLUS FRAGILES

Les ateliers de pédagogie personnalisée (APP) proposent des formations ouvertes à toute personne sortie du système scolaire (jeunes 16-25 ans, salariés et demandeurs d'emploi). Ils répondent de façon permanente, personnalisée et contractuelle aux demandes individuelles de formation portant sur des contenus de formation générale de courte durée (300 heures maximum). La gestion des APP est assurée par des organismes de formation supports conventionnés par les DRTEFP qui en assurent la coordination, l'animation et le contrôle. L'ensemble des APP est organisé en réseau national qui bénéficie des services d'une cellule nationale d'appui technique et d'animation.

1.- L'activité des ateliers de pédagogie personnalisée en 2002

Il faut rappeler que 469 APP (dont 20 APP dans les DOM/TOM et 30 antennes en établissements pénitentiaires) développent 800 points d'implantation essentiellement en milieu rural et dans les zones urbaines sensibles. Au total, en 2002, 13,35 millions d'heures de formation ont été dispensées, soit une moyenne de 28.500 heures par APP. 191.000 personnes sont entrées en formation dont 179.000 nouvelles entrées en 2002.

a) Le public bénéficiaire

Les caractéristiques des stagiaires se décrivent comme suit : 75% sont des femmes, 73% ont plus de 26 ans, 63% ont un niveau de formation inférieur ou égal au niveau V dont 12% de niveau VI (proche de l'illettrisme). Le statut des stagiaires à l'entrée en APP se caractérise par une majorité de demandeurs d'emploi (65%). 24,1% sont des salariés (dont 9,8% bénéficiant d'un contrat de travail de droit commun et 7,4% en contrat CES). L'orientation vers l'APP se fait prioritairement par les missions locales, l'ANPE et les travailleurs sociaux pour 58,8% des apprenants. 7,5% sont envoyés en formation par leur entreprise ou par un OPCA et 22,9% du public se présente spontanément à l'APP.

b) Les formations dispensées

Les domaines privilégiés restent la culture de base ou technologique. Ainsi, 25,6% des heures sont consacrées à l'enseignement du français, 17,2% aux mathématiques et 31,3% à la culture technologique de base (dont 73% en initiation à la bureautique et à Internet).

La situation des stagiaires entre 3 et 6 mois après la sortie de l'APP est la suivante : 7,2% poursuivent leur formation hors APP, pour l'essentiel dans un parcours de formation qualifiant, 24,8% sont salariés (dont 14% en contrat de travail de droit commun) et 42,9% restent demandeurs d'emploi.

c) Des résultats concrets

Les résultats montrent que le passage en APP a un effet positif sur les parcours des utilisateurs aux regards des objectifs des actions :

– faciliter un retour plus rapide à l'emploi en offrant sans délai d'attente des formations de courte durée adaptées aux besoins de formations d'ajustement ;

– permettre l'accès à des formations qualifiantes initiales ou continues par remise à niveau des connaissances de base ;

– accompagner la requalification des salariés par un perfectionnement de compétences transversales.

2.- La répartition des financements de l'activité des ateliers de pédagogie personnalisée en 2002.

L'activité des APP est cofinancée par l'Etat, les conseils régionaux, les communes, les entreprises et par des organismes paritaires agréés sur la base d'un même cahier des charges.

TABLEAU COMPARATIF 2002-2001

(en euros)

Financeurs	2002		2001	
	Montant	%	Montant	%
F.F.P.S. (chapitre 43-70, art.57).....	17.186.721	22	15.436.726	23,58
Crédits spécifiques.....	3.247.013	4,17	1.662.225	2,53
FSE (objectif 3 déconcentré).....	8.945.319	11,48	6.325.640	9,66
Dotation Etat Contrat de Plan Etat-Région.....	3.718.629	4,77	4.140.094	6,32
Autres financements Etat.....	6.292.361	8,07	1.661.034	2,54
Dotation Conseil Régional (CPER).....	4.471.849	5,74	7.497.029	11,46
Conseil Régional (hors CPER).....	9.123.796	11,70	4.695.019	7,18
Conseil Généraux.....	2.902.695	3,72	2.906.726	4,45
Municipalités et intercommunalités.....	2.305.965	2,96	1.851.356	2,83
Assedic.....	1.392.775	1,79	3.160.058	4,83
Employeurs (FAF/OPCA FONGECIF).....	8.680.120	11,14	8.538.674	13,04
Particuliers.....	1.983.634	2,54	1.346.304	2,06
Autres.....	7.551.020	9,92	6.222.914	9,52
Total.....	77.801.897	100	67.164.075	100

Le bilan financier 2002 montre :

- une légère augmentation des engagements publics (Etat, collectivités territoriales, FSE), de +5,9% par rapport à 2001 ;
- une quasi stabilité des financements des conseils régionaux ainsi que des entreprises et des OPCA ;
- une baisse significative du financement des heures de formation par les ASSEDIC qui atteint 4,82% par rapport à l'année précédente.

3.– Les dotations budgétaires pour 2003 et 2004

En 2003, les crédits inscrits en loi de finances initiale pour le fonctionnement des APP s'élevaient à 15,70 millions d'euros, sans évolution depuis 1999. Pour 2004, le projet de loi de finances maintient la ligne budgétaire à même hauteur que 2003. Les perspectives pour 2004 consistent à :

- poursuivre les efforts en matière de développement des nouvelles modalités de formation (auto-formation avec tutorat, accompagnement de proximité de l'offre de formation à distance, visio-formation) ;
- développer les initiatives d'initiation à Internet dans le cadre du programme gouvernemental (Certificat de Navigation sur Internet) ;
- continuer à centrer l'activité du réseau APP autour des publics cibles de la politique de l'emploi tout en veillant à répondre aux besoins des salariés les moins qualifiés et en particulier ceux travaillant dans les PME-PMI ;
- inscrire les APP dans les politiques de territorialisation et veiller en particulier à répondre aux besoins des habitants des zones prioritaires (zones rurales enclavées et zones urbaines sensibles).

D.– LE FUTUR CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION

Votre Rapporteur spécial se félicite de ce que les partenaires sociaux soient récemment parvenus à refonder profondément l'accord du 9 juillet 1970 modifié et des textes qui l'ont enrichi.

Le nouvel accord national interprofessionnel relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, prévoit, à compter du 1^{er} juillet 2004, la création du contrat de professionnalisation au lieu et place des contrats d'insertion en alternance (les contrats de qualification jeunes et adultes, les contrats d'adaptation et les contrats d'orientation).

Cette initiative, en faveur d'une simplification et d'une meilleure adéquation aux besoins du marché est à saluer.

Néanmoins, il conviendra d'évaluer l'impact de ce dispositif en matière d'accès à certains contrats de qualification. Il s'agit en particulier de formations transversales de type BTS en alternance qui pourraient se voir pénalisées par la diminution de la durée de ce contrat ainsi que des heures de formation, notamment au regard des référentiels exigés par l'Education nationale pour l'homologation des diplômes.

Enfin, l'attention de votre Rapporteur spécial a été appelée par des centres de formations sur le cas particulier des BTS en alternance du secteur tertiaire concernant la possible exclusion du dispositif des titulaires du baccalauréat de sciences et technologies tertiaires. Or près de la moitié de ces bacheliers choisissent la voie de l'alternance en filière courte, ce qui représente plus de 90% des effectifs.

A la signature de l'accord du 30 septembre 2003, les parties signataires ont souhaité que les pouvoirs publics prennent les dispositions législatives en vigueur pour la mise en place des contrats de professionnalisation. C'est pourquoi les mesures à prendre pour une meilleure reconnaissance de l'alternance pourront être prises dans ce cadre.

IV.– L'AVENIR DES OPERATEURS PUBLICS ET PRIVES

A.– LE BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT DE L'AFPA

1.– Des activités en expansion

Engagée en 1999 dans la réussite de son deuxième Contrat de progrès, l'AFPA a accompli en quatre ans des progrès importants dans bien des domaines, aussi bien en matière d'offre de services aux clients et stagiaires que dans les changements internes qui en constituent le pendant indissociable. Les résultats obtenus en 2002 démontrent de nouveau le rôle essentiel développé continûment par l'AFPA dans le domaine de la formation professionnelle des adultes et de leur insertion dans l'emploi. La qualification des demandeurs d'emploi et la complémentarité des services qui leur sont proposés avec l'ANPE sont les deux piliers du contrat de progrès entre l'Etat et l'AFPA pour la période 1999-2003. Ils gouvernent, depuis quatre ans, l'action et la modernisation de l'offre de services de l'AFPA.

Les résultats 2002 constituent une nouvelle étape dans la marche en avant de l'AFPA, avec des performances remarquables dans les domaines suivants :

- la prise en charge des personnes les plus éloignées de l'emploi ;
- l'essor des prestations d'orientation et du service intégré AFPA/ANPE ;
- le développement des formations qualifiantes pour les demandeurs d'emploi au titre de la commande publique ;
- les dispositions prises pour la mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience ;
- les dispositions prises pour un meilleur ancrage territorial.

a) Un partenariat rénové avec l'ANPE pour faciliter durablement l'insertion professionnelle d'un maximum de demandeurs d'emploi

La complémentarité entre l'AFPA et l'ANPE, élément central des contrats de progrès des deux établissements, permet à des demandeurs d'emploi jeunes et adultes de bénéficier d'un service intégré d'appui au projet professionnel qui doit les aider à mieux utiliser les services d'aide à l'emploi et à la formation professionnelle.

En 1999, l'AFPA avait reçu 87.700 demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE. Elle en a reçu près de 168.000 en 2002. Soit deux fois plus en l'espace de quatre ans, avec près de 99% de l'objectif fixé (qui était de 170.000 en 2002). En 2002, la mise en œuvre du PAP a constitué un puissant accélérateur du développement du service intégré entre l'ANPE et l'AFPA. La part des demandeurs d'emploi entrés en formation à l'AFPA dans le cadre du service intégré d'appui au

projet professionnel (indicateur du contrat de progrès) est ainsi passée de 39,8% en 1999 à 62% en 2002.

Le deuxième contrat de progrès a constitué un véritable défi pour le dispositif d'orientation de l'AFPA : passer d'une logique de recrutement pour le dispositif de formation à une mission d'aide à la définition de parcours de formation pour les demandeurs d'emploi. Fait nouveau : les parcours peuvent être réalisés dans d'autres organismes que l'AFPA. Ce défi a été relevé. Ainsi en témoigne :

– l'augmentation des prestations réalisées : 161.700 demandeurs d'emplois accueillis en 1999 à 253.204 en 2002 (225.800 pour lesquels une solution a été validée), soit une augmentation de 56,6% par rapport à 1999 ;

– les abandons et les services en attente se réduisent. Ils passent de 13,2% à 5,4%, indicateur d'une réactivité plus forte des services d'orientation de l'AFPA aux sollicitations de l'ANPE.

L'action en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi est au cœur de la mission d'intérêt général de l'AFPA. Ainsi, elle a été particulièrement efficace en 2002 pour l'insertion des personnes handicapées. En 2002, l'AFPA a accueilli 9.400 personnes handicapées en formation, y compris en formation à distance. Ce qui représente une augmentation du nombre d'entrées de 15% par rapport à 2001 et de 90% par rapport à 1999. L'accord-cadre AGEFIPH-AFPA, signé en 2000, a débouché en 2002 sur un niveau particulièrement élevé de 2.586 entrées supplémentaires en formation, bien au-delà de l'objectif contractualisé de 1.950 entrées.

Dans un contexte de ralentissement économique et de hausse du chômage, la proportion de stagiaires ayant accédé à un emploi au cours des 6 mois qui suivent leur formation se situe toujours à un niveau élevé, même s'il perd 1,6 point par rapport à la précédente enquête, pour atteindre 79,1%. La qualité des emplois trouvés continue, en revanche, de s'améliorer avec davantage de contrats à durée indéterminée, d'emplois qualifiés et à plein temps.

L'accompagnement des allocataires du RMI vers le retour à l'emploi et le développement des compétences pour l'aide aux personnes a donné la possibilité à l'AFPA de multiplier, en 2002, les contacts avec les collectivités territoriales au niveau infrarégional. Ils permettent de répondre, en particulier, à de nombreuses demandes des conseils généraux avec la professionnalisation des aides à domicile. L'AFPA intervient, de plus en plus, à ce niveau, comme partenaire, pilote ou ensemblier d'opérations pour les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires du RMI ou la mise en œuvre de l'APA (allocation personnalisée d'autonomie). Au 31 juillet 2003, 17 régions ont contractualisé sur un programme annuel engageant l'Etat pour un montant total de 8,639 millions d'euros. Parmi ces Régions, 13 Conseils régionaux ont cofinancé des projets à hauteur de 3,918 millions d'euros.

La dynamique enclenchée, depuis 2000, par l'AFPA pour tendre à plus d'égalité dans l'accès des femmes à son dispositif et de conforter l'augmentation du nombre des femmes en orientation et formation a abouti à des résultats positifs. Le

taux de féminisation des entrées en formation sur la commande publique est de 34,5% en 2002 contre 29,9% en 1999 (+4,6 points).

b) Une satisfaction globale de la part des stagiaires

L'AFPA et l'ANPE cofinancent depuis l'année 2000 une enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires du service intégré d'appui au projet professionnel et de l'offre de services conjointe dans les « espaces ressources emploi » de l'AFPA. Pour 2002, il faut retenir que le « service intégré ANPE-AFPA » est de mieux en mieux perçu par les bénéficiaires puisque 69% des sondés ont jugé cette collaboration utile (5 points de mieux que l'an passé) et 71% estiment les services communs satisfaisants.

Globalement, 76,5 % des stagiaires sont satisfaits du service conjoint mis en place par l'AFPA et l'ANPE au sein des « espaces ressources emploi ».

Les chiffres clés (2002)

232.350 services personnalisés d'appui à l'élaboration d'un projet de formation (commande publique + FSE) ont débouché sur une solution construite.

143.222 entrées en formation dont 99 382 concernent les demandeurs d'emploi.

62 millions d'heures de formation présentielle réalisées.

79,1% des bénéficiaires ont trouvé un emploi au cours des six mois suivant leur formation.

c) Activités en matière de formation

En 2002, l'AFPA a enregistré au total 143.222 entrées en formation et 62 millions d'heures. Par rapport à 2001, les heures réalisées progressent légèrement (61,4 millions d'heures en 2001) alors que les entrées stagiaires sont quasi stables (144.405 entrées en 2001). On note une forte augmentation des actions de formation financées par l'Etat hors commande publique, au détriment des actions vers les entreprises. La part des formations professionnelles à vocation qualifiante est restée largement majoritaire aussi bien en nombre d'entrées (108.025) qu'en nombre d'heures (53.390.517). De la même façon que l'an dernier, alors que le nombre d'heures réalisées progresse par rapport à 2001 (+1,6%), le nombre d'entrées en formation diminue (-2,2%).

Les demandeurs d'emploi restent les principaux bénéficiaires, avec 99.382 entrées en formation et 55.280.373 heures. Ils représentent 69,4% des entrées (et 89,1% des heures). Les chômeurs de longue durée représentent 22% des demandeurs d'emploi en 2002 contre 31% en 2001.

En ce qui concerne les salariés, le nombre d'entrées est inférieur à celui de 2001 (43.840 en 2002 contre 50.595 en 2001, soit -13,4%). Le nombre d'heures réalisées diminue également mais dans des proportions moindres (-7,6%). L'activité au titre de la commande publique reste la plus importante en

2002 : elle représente 80,5% des heures réalisées et 57,6% des entrées en formation. En 2002, 142.514 stagiaires ont été formés, dont 80.683 sur la commande publique.

Par ailleurs, l'AFPA a contribué au titre de la commande publique aux programmes concernant :

– l'insertion des travailleurs handicapés : 19.672 services d'appui à l'élaboration de projet de formation pour le compte des COTOREP (commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel) et 5.799 personnes en formation. L'application de l'accord-cadre AFPA/AGEFIPH, signé le 8 juin 2000, a atteint un niveau particulièrement élevé avec 2.586 entrées en formation en 2002 pour un objectif sur l'année de 1.950 entrées ;

– les actions en direction des militaires en reconversion (1.714 services d'appui à l'élaboration de leur projet de formation et 2.923 entrées en formation) ;

– les demandeurs d'emploi des DOM (953 stagiaires entrés en formation.

– les détenus : les prestations de l'AFPA réalisées s'inscrivent en complémentarité des programmes régionaux définis entre les DRTEFP et l'administration pénitentiaire pour accompagner la réinsertion sociale et professionnelle des détenus (1.648 services d'appui au projet de formation, 357 parcours de formation à distance, 113.000 heures de formation présentielle).

Les stagiaires accueillis à l'AFPA en 2002 sont très majoritairement d'un niveau inférieur au CAP/BEP (59% pour les demandeurs d'emploi et 61% pour les salariés). En terme de diplôme technique, près de la moitié des demandeurs d'emploi sont sans diplôme avant d'entrer en formation à l'AFPA (49%), en revanche les salariés sont plus diplômés (69%).

(en pourcentage)

Dernière classe suivie	Demandeurs d'emploi	Salariés	Total
Primaire, CPPN, SES	5	4	5
6 ^{ème} à 3 ^{ème}	15	15	15
CAP, BEP	39	42	40
Seconde à terminale	26	25	26
Supérieur	15	13	15
Total	100	100	100

(en pourcentage)

Plus haut diplôme d'enseignement technique	Demandeurs d'emploi	Salariés	Total
Aucun diplôme	49	41	48
CAP, BEP (niveau V)	35	40	35
BAC technique, BT (niveau IV)	10	13	10
DUT, BTS (niveau III)	5	5	5
Niveau supérieur	2	1	2
Total	100	100	100

DUREE MOYENNE DES FORMATIONS

Financiers	Exercice 2002		Exercice 2001		Evolution 2002/2001	
	Produit de formation ⁽¹⁾	Ensemble ⁽²⁾	Produit de formation ⁽¹⁾	Ensemble ⁽²⁾	Produit de formation ⁽¹⁾	Ensemble ⁽²⁾
Commande Publique et FSE.....	799	663	800	689	- 0,1%	- 3,8%
Etat Déconcentré.....	555	300	473	265	17,3%	13,2%
Collectivités Territoriales	679	348	615	335	10,4%	3,9%
Entreprises dont :						
CIF.....	1.166	1.073	1.161	1.076	0,4%	- 0,3%
Entreprises	410	87	335	79	22,4%	10,1%
Total (moyenne pondérée)	778	448	440	433	1,0%	3,5%

(1) Formations référencées ou homologuées de l'AFPA donnant lieu à la délivrance d'un titre.

(2) Y compris formations spécifiques mises en place à la demande.

En 2002, la durée moyenne des formations augmente légèrement par rapport à 2001 (+ 3,5%). Cette augmentation s'explique par le rallongement des actions financées par l'Etat déconcentré et les organismes para-publics et de celles destinées à des salariés d'entreprises. En revanche, la durée moyenne diminue de 3,8% pour les formations financées sur la commande Publique.

ENSEIGNEMENT A DISTANCE

Financiers	Exercice 2002		Exercice 2001		Evolution 2002-2001	
	Heures réalisées	Stagiaires entrés	Heures réalisées	Stagiaires entrés	Heures réalisées	Stagiaires entrés
Commande Publique et FSE....	4.143.265	23.346	3.937.476	21.778	+ 5,2%	+ 7,2%
Hors Commande Publique.....	175.435	1.061	112.471	1.104	+ 56,0%	- 3,9%
Total.....	4.318.700	24.407	4.049.947	22.882	+ 6,6%	+ 6,7%

Les activités d'enseignement à distance continuent leur progression par rapport à 2001 ; le nombre d'heures réalisées est en progression de +6,6%, les entrées augmentent de 6,7%. Cette progression du nombre d'heures réalisées est particulièrement remarquée sur la commande publique : +5,2% (+7,2% de stagiaires entrés). L'activité au titre de la Commande Publique reste la plus importante en 2002 : elle représente 95,9% des heures réalisées et 95,7% des entrées en formation.

EFFECTIFS DE L'AFPA EN MOYENNE ANNUELLE

	Effectifs en équivalent temps plein		Effectifs physiques	
	2002	2003 (1 ^{er} semestre)	2002	2003 (1 ^{er} semestre)
Hierarchiques				
CDI	862.32	87.069	865	872
CDD	317	560	3	6
Administratif/service				
CDI	371.251	369.606	3.902	3.886
CDD	32.202	32.467	394	390
Formateurs/Psychologues				
CDI	467.978	467.302	4.781	4.777
CDD	146.94	16.758	170	189
Autres techniques				
CDI	106.201	102.935	1.083	1.048
CDD	64.843	67.891	741	768
TOTAL	1.143.718	1.144.587	11.939	11.935

EFFECTIFS A TEMPS COMPLET ET A TEMPS PARTIEL,
(FORMATEURS, ENSEIGNANTS, AUTRES PERSONNELS)
AU 31 DECEMBRE 2002 ET AU 30 JUIN 2003

	Equivalent temps plein	Effectifs physiques	Effectifs physiques à temps complet	Effectifs physiques à temps partiel
Année 2002	11.452	11.985	10.642	1.343
Année 2003 (1 ^{er} semestre)	11.429	11.915	10.563	1.352

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ACCUEILLIS EN 2002 PAR LES
SERVICES D'ORIENTATION ET DE SUIVI

Services d'orientation- suivi- accompagnement	Commande Publique et FSE	Hors Commande Publique	Total
Orientation			
Construction et validation d'un parcours de formation	247.594	5.610	253.204
Evaluation des compétences et des acquis professionnels	23.698	1.582	25.280
Suivi-accompagnement			
Suivi et soutien des bénéficiaires en formation	47.764	899	48.663
Accompagnement vers/dans l'emploi	51.431	1.211	52.642
Accompagnement médical	36.258	515	36.773
Accompagnement socio-éducatif	24.303	376	24.679

Au total, on enregistre 253.204 bénéficiaires pour un service d'aide à l'élaboration d'un projet professionnel, soit une augmentation de 11% par rapport à l'exercice précédent (227.692 services en 2001).

Au titre du service intégré ANPE/AFPA, 167.724 services de projet de formation pour des demandeurs d'emploi envoyés par l'ANPE ont été réalisés à l'AFPA soit une augmentation de 25,5% par rapport à 2001 (133.619 services réalisés dans ce cadre en 2001). L'objectif commun de 170.000 services aboutis est atteint à 98,7%.

En 2002, l'AFPA a réalisé 25.280 évaluations des compétences et acquis professionnels, soit une augmentation de 4% par rapport à 2001 (24.226). Ces services ont pour objectif d'établir le parcours de formation le mieux adapté au besoin du bénéficiaire et à l'emploi recherché.

2.- Premier bilan de l'année 2003

FORMATION HORS ENSEIGNEMENT A DISTANCE - ACTIVITE DES CENTRES AFPA

Financiers	Fin juin 2003		Fin juin 2002		Evolution 2003 – 2002	
	Heures réalisées	Stagiaires entrés	Heures réalisées	Stagiaires entrés	Heures réalisées	Stagiaires entrés
PAS et FSE.....	25.926.448	43.672	26.010.880	41.178	- 0,3%	+ 6,1%
Etat hors PAS.	1.759.082	4.291	1.694.788	4.433	+ 3,8%	- 3,2%
Collectivités territoriales.....	1.244.861	3.589	1.015.334	2.845	+ 22,6%	+ 26,2%
Entreprises.....	3.467.419	22.638	3.538.653	20.830	- 2,0%	+ 8,7%
Total.....	32.397.810	74.190	32.259.655	69.286	+ 0,4%	+ 7,1%

A fin juin 2003, la production atteint 32.397.810 heures travaillées stagiaires. La formation qualifiante se situe à un niveau satisfaisant par rapport au plan de charge (86%).

DUREE MOYENNE DES FORMATIONS

Financiers	1 ^{er} semestre 2003		1 ^{er} semestre 2002		Evolution 2003 - 2002	
	Produit de formation ⁽¹⁾	Ensemble ⁽²⁾	Produit de formation ⁽¹⁾	Ensemble ⁽²⁾	Produit de formation ⁽¹⁾	Ensemble ⁽²⁾
PAS et FSE.....	769	625	785	666	- 2,0%	- 6,2%
Etat Déconcentré.....	621	351	529	305	17,4%	15,1%
Collectivités territoriales...	551	324	647	353	- 14,8%	- 8,2%
Entreprises dont :						
CIF.....	1.104	1.035	1.121	1.067	- 1,5%	- 3,0%
Marché privé.....	373	72	419	86	- 11,0%	- 16,3%
Total.....	750	422	763	445	- 1,7%	- 5,2%

(1) Formations référencées ou homologuées de l'AFPA donnant lieu à la délivrance d'un titre.

(2) Y compris formations spécifiques mises en place à la demande.

A fin juin 2003, la durée moyenne des formations diminue de 5,2%. Cette diminution touche tous les financeurs hormis les actions financées par l'Etat déconcentré et les organismes para-publics (+15,1%).

ENSEIGNEMENT A DISTANCE

Financeurs	Fin juin 2003		Fin juin 2002		Evolution 2003 – 2002	
	Heures réalisées	Stagiaires entrés	Heures réalisées	Stagiaires entrés	Heures réalisées	Stagiaires entrés
PAS et FSE.....	2.406.501	12.596	1.413.557	9.389	+ 70,2%	+ 34,2%
Hors PAS.....	95.929	447	76.807	258	+ 24,9%	+ 73,3%
Total.....	2.502.430	13.043	1.490.364	9.647	+ 67,9%	+ 35,2%

A fin juin 2003, les heures PAS + FSE de l'enseignement à distance augmentent de 70,2% par rapport à juin 2002 et les entrées de 34,2%. Sur le hors PAS on observe une tendance similaire (+24,9% sur les heures ; +73,3% sur les entrées stagiaires). L'activité d'enseignement à distance est soumise à des effets de saisonnalité qui expliquent le fort niveau de réalisation sur le premier semestre 2003. En principe, il devrait y avoir une régulation sur le second semestre qui nous amènera à un niveau de production supérieur à 2002.

ORIENTATION ET SUIVI-ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES - NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ACCUEILLIS À FIN JUIN 2002

	PAS et FSE	Hors PAS	Total
Orientation			
Construction et validation d'un parcours de formation.....	115.620	2.464	118.084
Evaluation des compétences et des acquis professionnels.....	10.090	648	10.738
Suivi-accompagnement			
Suivi et soutien des bénéficiaires en formation ...	16.613	90	16.703
Accompagnement vers/dans l'emploi.....	20.367	208	20.575
Accompagnement médical	10.842	120	10.962
Accompagnement socio-éducatif.....	7.636	33	7.669

NOMBRE DE BENEFICIAIRES ACCUEILLIS A FIN JUIN 2003

	PAS et FSE	Hors PAS	Total
Orientation			
Construction et validation d'un parcours de formation.....	123.863	3.471	127.334
Evaluation des compétences et des acquis professionnels.....	10.431	949	11.380
Suivi-accompagnement			
Suivi et soutien des bénéficiaires en formation ...	20.961	135	21.096
Accompagnement vers/dans l'emploi	22.475	356	22.831
Accompagnement médical	18.053	234	18.287
Accompagnement socio-éducatif	8.992	171	9.163

EVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES ACCUEILLIS

	1 ^{er} semestre 2002	1 ^{er} semestre 2003	Evolution 2003/2002
Orientation			
Construction et validation d'un parcours de formation.....	118.084	127.334	7,8%
Evaluation des compétences et des acquis professionnels.....	10.738	11.380	6,0%
Suivi-accompagnement			
Suivi et soutien des bénéficiaires en formation	16.703	21.096	26,3%
Accompagnement vers/dans l'emploi	20.575	22.831	11,0%
Accompagnement médical	10.962	18.287	66,8%
Accompagnement socio-éducatif	7.669	9.163	19,5%

3.- Des forces certaines

a) Des atouts à mettre en valeur

- Un positionnement fort sur le marché de la formation professionnelle

Lors des auditions organisées par votre Rapporteur spécial, différents responsables de l'AFPA ont fait valoir que les atouts de l'Association étaient très importants : les formations de l'AFPA et notamment celles qui sont axées sur les métiers de base de l'industrie sont de grande qualité et reconnues comme telles par les entreprises.

- Un savoir-faire réel et des compétences diversifiées

Le savoir-faire des formations de l'AFPA doit être salué. A ce titre, votre Rapporteur spécial considère que l'AFPA n'a rien à craindre du mouvement de décentralisation qui va mettre les centres de l'Association dans une situation de concurrence plus saine avec les autres organismes de formation professionnelle. La qualité des produits de formation qu'elle propose permet à l'AFPA de rester un acteur décisif du marché de la formation professionnelle.

b) Une culture de marchés à développer

- Certaines lourdeurs administratives

Malgré les qualités évidentes des dispositifs mis en place par l'AFPA, votre Rapporteur spécial doit déplorer la persistance de diverses lourdeurs administratives qui continuent d'entraver le développement de cette institution. Il revient à l'AFPA de se rénover en profondeur au cours des mois et années à venir en ce domaine.

- Une comptabilité analytique à mettre en place

Au cours de l'exercice 2002, la décentralisation comptable s'est poursuivie, en cohérence avec le mouvement général de responsabilisation des directions régionales et d'allègement des services centraux. Cette politique se trouve confirmée

et va être amplifiée par les effets de la décentralisation des compétences de la formation professionnelle auprès des Conseils Régionaux. Les nouveaux circuits de financement de l'AFPA accentuent cette orientation majeure. C'est ainsi que l'objectif de certification sans réserve des comptes a été assigné aux directeurs régionaux, responsables de l'état de leurs comptes régionaux. Le siège est venu en appui aux régions pour les aider à atteindre l'objectif.

Le dossier de révision de la comptabilité régionale ne remonte plus au siège ; il est audité sur place par les organes de contrôle internes et externes (commissaires aux comptes). Seule une synthèse très allégée des comptes régionaux est centralisée. Au terme d'un plan d'action mené avec détermination, la certification sans réserve des comptes a été obtenue à l'occasion de la clôture 2002. Par ailleurs, dans le même esprit, une Unité Comptable a été créée pour suivre les opérations comptables courantes du siège (fonctionnement, investissement) : ainsi la Comptabilité Principale ne conserve-t-elle que des fonctions de holding, de centralisation, de pilotage, de surveillance et de normes nationales.

La comptabilité analytique a fait l'objet d'une mise en place progressive depuis le 1^{er} janvier 1996. Elle comporte trois axes d'analyses :

- l'axe nature des recettes et des dépenses ;
- l'axe structure qui correspond aux centres d'analyses utiles, identifiant les différents niveaux de responsabilité de l'association ;
- l'axe activité qui permet de disposer d'informations soit par activité (1997), soit à un niveau plus fin (1999).

L'AFPA, dans le souci d'une amélioration de ses résultats de comptabilité analytique, doit à présent engager le chantier d'harmonisation des unités de production des centres de formation, ce pour le 1^{er} janvier 2004.

c) Les orientations de l'AFPA et le bilan actuel du second contrat de progrès 1999-2003

Le contrat de progrès, qui encadre les activités de l'AFPA, a défini des orientations qui ont incontestablement constitué des vecteurs d'amélioration, porteurs de son développement :

En 2002, l'AFPA a ainsi aidé 247.594 demandeurs d'emploi à construire leur projet de formation, en augmentation de 10,8% par rapport à 2001 (223.397). Ce volume a plus que doublé entre fin 1998 et fin 2002. Avec la mise en œuvre du programme d'aide au retour à l'emploi (PARE), le renforcement de l'action de l'AFPA en complémentarité des services construits avec l'ANPE pour l'accès à l'emploi et la qualification des demandeurs d'emploi, a indéniablement amélioré la qualité des services offerts.

Cette complémentarité de services a impulsé de profondes mutations structurelles d'ordre culturel, social ou organisationnel, qui ne sont pas achevées et sont donc à poursuivre.

– Pour une meilleure adaptation des contenus de formation aux besoins des entreprises

En 2002, l'AFPA a engagé une refonte de son ingénierie de formation afin de permettre une meilleure adaptation des contenus de formation aux besoins de développement des compétences professionnelles des demandeurs d'emploi. On constate ainsi une réduction des durées moyennes de formation, permettant, à capacité d'accueil inchangée, d'accueillir un plus grand nombre de demandeurs d'emploi accédant à une formation qualifiante. 64.735 parcours de formation donnant lieu à des engagements individuels de formation ont ainsi été signés en 2002 contre 60.905 en 1999, soit une augmentation de 6,3%.

Les titres professionnels délivrés par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, occupent une place centrale dans l'accès des adultes à la qualification, sur les premiers niveaux de qualification. Sur les 40.000 personnes qui accèdent chaque année en France, à un diplôme par cette voie, les 2/3 sont issues de formations dispensées par l'AFPA.

Les nouvelles dispositions sur la validation des acquis vont également permettre à l'association de démultiplier dans les années à venir, son action en faveur de la qualification des adultes peu ou non qualifiés, en délivrant des certificats de compétences professionnelles, unités capitalisables pendant cinq ans pour l'obtention d'un titre, à des personnes dont les compétences auront été acquises par l'expérience professionnelle, la formation ou par capitalisation des deux.

En 2002, 29.753 stagiaires ont obtenu un titre du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité à l'issue de leur formation, contre 28.541 en 2001. Le taux de réussite à l'examen de validation est de 86,1% soit une légère baisse de 0,4 point par rapport en 2001. Avec 27%, la proportion des femmes parmi les stagiaires diplômés est la plus importante depuis 1992 : +2,2% par rapport à 2001.

– Une mobilisation accrue dans le cadre du contrat de progrès 1999-2003

En lien avec ses missions centrales, l'association s'engage à atteindre sept objectifs de progrès traduits en indicateurs selon une nomenclature présentée en annexe du Contrat de progrès.

L'AFPA a poursuivi sa mobilisation sur l'orientation globale du contrat de progrès et produit des résultats probants en ce qui concerne le ciblage des publics et les conditions d'entrée en formation ; d'autres indicateurs progressent plus lentement comme le taux de validation.

Le taux d'alimentation du dispositif AFPA par l'ANPE a progressé tout au long de l'année pour atteindre 62,2% à fin décembre 2002 (+10,5 points par rapport à décembre 2001). La part des adultes en formation semble marquer un palier depuis 2001, puisque après plusieurs années de forte progression, cet indicateur est stable voire en légère régression à 71,4%. En revanche, la part des publics prioritaires du service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi augmente légèrement :

31,1% pour le service d'appui à la définition d'un projet de formation (30,1% en décembre 2001) ; 31,3% pour les entrées en formation (30,6% en décembre 2001).

Le délai d'entrée en formation, sans atteindre la cible de 70% des bénéficiaires entrants en formation dans les 4 mois qui suivent le début du service d'appui à la définition du projet de formation, s'établit à 62,9% (soit une stabilité de l'indicateur par rapport à 2001) ; 79,4% des stagiaires entrent en formation dans les 6 mois (+1 point par rapport à 2001).

L'affectation des services directs aux bénéficiaires : la part des emplois affectés aux services directs aux bénéficiaires au regard de l'ensemble des emplois, progresse, atteignant en 2002 64,3% des ETP soit une progression de 0,1 point (64,2% en 2001, 63,5% en 2000, 62,5% en 1999).

Le taux de sortie anticipée est de 15,9% contre 17,3% en 2001, soit - 1,4 point. La reprise d'emploi est le motif le plus fréquent. On peut en outre noter que ces sorties anticipées ne traduisent pas forcément un arrêt définitif de la formation. Ainsi, sur la base des sorties anticipées de 2001, on observe des reprises de parcours : 23% des stagiaires, ont repris leur formation en 2001 ou 2002.

Le taux de poursuite de pré-qualification en formation qualifiante retrouve son niveau de 2000 avec 40,1%. En revanche le taux de parcours avec une étape de pré-qualification continue sa progression pour atteindre 14,7% (+1,3 point = par rapport à 2001). Le taux de diplômés est de 45,6% contre 45,4% à fin 2001 (+0,2 point sur un an). Il mesure le nombre de stagiaires qui obtiennent un titre homologué du ministère du travail, rapporté à l'ensemble des bénéficiaires qui ont réalisé une formation professionnelle financée par la commande publique.

S'agissant du taux de placement, une enquête est réalisée auprès de chaque stagiaire resté au moins 72 heures en formation et arrivé au terme de son parcours de formation, à l'exclusion des stagiaires reçus au titre de plan de formation continue de leur entreprise ou en EAD. Le taux de réponse est stable à 63%. Sur ces bases, la proportion des stagiaires en emploi 6 mois après la formation s'est stabilisée depuis 2001 à 61%. La proportion des stagiaires qui accèdent à un emploi au cours des six premiers mois suivant leur sortie de formation (en baisse par rapport à 2001) atteint 75%.

Le rapport intermédiaire d'évaluation remis au ministre fin 2002 montre que l'AFPA est bien engagée dans l'atteinte des objectifs du contrat : forte progression des services rendus aux demandeurs d'emploi dans le cadre de la coopération ANPE/AFPA (même si des efforts conjoints sont à accomplir pour améliorer notamment les délais d'attente), avancées notables dans la gestion de l'AFPA notamment pour le système d'information, la comptabilité analytique et patrimoniale, le renforcement de la déconcentration.

Votre Rapporteur spécial se satisfait pleinement de ces évolutions positives. Il souligne toutefois des pistes d'améliorations supplémentaires notamment en matière d'accueil du public et des délais d'entrées en formation qui sont encore parfois trop longs. L'AFPA doit en effet rompre avec une culture administrative pour adopter une démarche client.

Enfin, l'association ne semble pas suffisamment prête à son entrée sur le marché concurrentiel et devra très rapidement acquérir les réflexes économiques qui s'imposeront très prochainement à elle.

d) Le prochain contrat de progrès

Le travail de préparation du prochain contrat de progrès sur la période 2004-2008 s'inscrit dans le processus de décentralisation annoncé par le Gouvernement et dans le cadre du projet de loi dont le Parlement va être saisi. Sur la base des orientations définies par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité pour l'élaboration de ce troisième contrat de progrès, les travaux sont en cours. Le prochain contrat de progrès doit organiser la période transitoire de 5 ans permettant à l'AFPA d'assurer l'évolution de son activité et plus particulièrement l'articulation entre :

- la politique de l'emploi qui demeure de la compétence de l'Etat ;
- la politique en matière de formation professionnelle sous la responsabilité des régions.

S'agissant de l'intervention dans le cadre de la politique conduite par l'Etat, l'AFPA reste un opérateur de la politique de l'emploi tout en se concentrant sur son cœur de métier et les publics les plus fragiles. Le programme d'action financé par l'Etat sera recentré sur les volets suivants :

- la construction du projet de qualification des demandeurs d'emploi en lien avec l'ANPE ;
- la définition d'une offre de validation diversifiée sur les territoires dans le cadre de la politique du titre conduite par le ministère en charge de l'emploi ;
- l'accompagnement des mutations économiques et la reconversion des salariés ;
- la mise en œuvre de programmes spécifiques relevant de priorités nationales (salariés en deuxième partie de vie professionnelle, interventions en direction des détenus, des travailleurs handicapés, des militaires en reconversion).

Le périmètre des crédits alloués jusqu'à présent à l'AFPA par l'Etat et qui seront transférés aux régions concerne la formation qualifiante des demandeurs d'emploi, ainsi que les prestations associées (accompagnement pendant la formation, hébergement, restauration), et la rémunération des stagiaires. Compte tenu de la nécessaire articulation entre les politiques de l'emploi (compétence Etat) et les politiques de formation professionnelle (compétence régions), l'élaboration du prochain contrat de progrès se fait en lien avec un groupe de travail du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle, associant les représentants des régions, la direction générale de l'AFPA et l'Etat.

L'Association des régions de France – représentée au sein des instances de l'AFPA (Bureau et Assemblée Générale) depuis avril 2002 – sera consultée sur un premier projet dans les meilleurs délais. Des changements importants sont à conduire aussi par l'Association dans le nouveau cadre d'intervention qui lui est donné.

La question de l'organisation de l'Association au niveau régional doit être abordée au regard du transfert aux régions des missions d'intérêt général sur la formation qualifiante des demandeurs d'emploi. Les responsabilités stratégiques, économiques et managériales des directeurs régionaux de l'AFPA sur l'activité des établissements dans leur région doivent être renforcées. Au cours de l'année 2004, le bureau de l'AFPA étudiera les formes d'organisation nationale et régionale les plus adaptées au nouveau contexte. Par ailleurs, la modernisation de l'AFPA ne pourra être totalement aboutie sans un allègement des règles publiques budgétaires et comptables qui s'imposent à elle. L'Etat travaille à cette simplification permise par les efforts importants que l'Association a réalisés et qui devront se poursuivre en matière de contrôle interne.

En tout état de cause, ces évolutions n'ont vocation à remettre en cause ni le statut de l'AFPA, qui reste une association à caractère national tripartite (représentants Etat/Région/Partenaires sociaux), ni la convention collective applicable au personnel, actuellement en vigueur, qui continuera de s'appliquer.

B.- LES ORGANISMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

1.- Etat des lieux des prestataires exerçant à titre principal une activité de formation professionnelle

a) Un grand nombre d'organismes déclarés

Au 31 décembre 2001, 66.411 organismes de formation étaient déclarés dont 48.207 prestataires de formation ont déclaré avoir une activité contre 46.387 en 2000 et 45.070 en 1999. Parmi eux, le nombre de prestataires ayant un chiffre d'affaires effectivement non nul est de 46.078 en 2001 contre 41.667 en 2000 et 42.551 en 1999. Le chiffre d'affaires total réalisé par les organismes de formation tel qu'il ressort de l'exploitation des bilans pédagogiques et financiers s'élève à 7,4 milliards d'euros. 7.686 organismes (17% des prestataires actifs) ont totalisé un chiffre d'affaires supérieur à 150.000 euros. Ils réalisent 6,4 milliards d'euros d'actions de formation, soit 86% du marché.

L'offre de formation se partage entre les organismes publics ou parapublics, ceux du secteur privé à but lucratif ou non lucratif et des personnes exerçant à titre individuel une activité de formation. Les prestataires privés perçoivent, comme en 2000, 78% des produits. La structure, selon leur origine, des fonds reçus par les prestataires de formation, a légèrement évolué entre 1998 et 2001. Les entreprises et les organismes collecteurs ont contribué pour près de la moitié du chiffre d'affaires du marché de la formation (53% contre 54,54% en 2000 et 52% en 1998 et 1999).

Les pouvoirs publics représentent 27% des ressources des organismes (26,54% en 2000, 28% en 1999 et 29% en 1998).

Le nombre total de stagiaires est de 16,6 millions, soit une augmentation très significative (+19% par rapport à 2000). En 10 ans, le nombre de stagiaires formés a ainsi doublé. Les heures de formation correspondantes augmentent également pour la cinquième année consécutive. Elles atteignent toutefois leur maximum avec 102,6 millions en 2001. Depuis 1990, comme le nombre des heures-stagiaires croît moins vite que le nombre de stagiaires, la durée moyenne des formations diminue, passant de 105 heures en 1990 à 67 heures en 2001.

Avec 163 heures en moyenne en 2001, les demandeurs d'emplois suivent les formations les plus longues, notamment dans les organismes publics et parapublics (231 heures, contre 133 pour les stagiaires formés au sein du secteur privé lucratif). Les formations les plus courtes sont dispensées aux salariés pour lesquels la durée avoisine, comme en 1999, 55 heures. Les particuliers achètent des formations d'une durée moyenne de 94 heures.

Près d'un stagiaire sur deux (48%) bénéficie d'une formation ne correspondant pas à un diplôme particulier, (formations générales en langue ou à la bureautique), contre 40% en 1997. Depuis 1997 environ 4% des stagiaires ont suivi des formations de niveau VI (fin de scolarité obligatoire). Entre ces deux extrêmes, la part des stagiaires suivant des formations de niveau I à V est de 16% (niveau I-II), 11% (niveau III), 8% (niveau VI) et 12% (niveau V).

Une étude réalisée par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) portant sur les prestataires déclarant exercer à titre principal l'activité formation (code 804 C) fournit un éclairage complémentaire. A cet égard il faut préciser que cette analyse exclut des prestataires dont le chiffre d'affaires réalisé dans le champ de la formation peut être conséquent. A titre d'exemple, les grandes entreprises du secteur de l'informatique ou de l'automobile, dotées d'une structure de formation ne sont pas prises en compte dans la présente étude. A contrario, des prestataires de petite taille répertoriés sous le code d'activité formation (804 C) y sont intégrés.

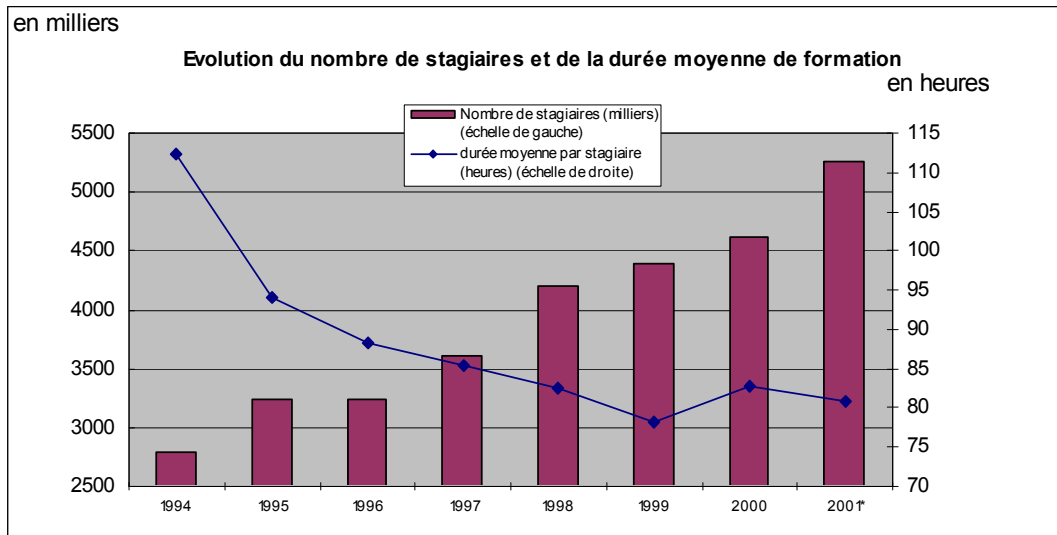
b) Les organismes exerçant à titre principal une activités de formation

En 2001, près de 8.400 organismes ont exercé à titre principal une activité de formation. Ils ont formé plus de 5,2 millions de stagiaires représentant 424 millions d'heures de formation. Si, sur la période 1994-2000, le nombre de prestataires a augmenté de près de 40%, il reste stable en 2000 et augmente fortement en 2001 (+11,7%)⁽¹⁾. Le chiffre d'affaires global dégagé par les organismes de formation, qui avait progressé de 1,8 à 2,7 millions d'euros entre 1994 et 2000, passe à 3,1 millions d'euros en 2001 (+13,5%). Sur cette période, le nombre de stagiaires a suivi la même évolution : après une hausse de plus de 50% entre 1994 et 2000, il augmente en 2001 de près de 14%. De son côté, la durée

(1) Cette augmentation doit être interprétée avec prudence. Elle pourrait s'expliquer pour partie par une extension de la couverture statistique des organismes prestataires.

moyenne des formations qui avait augmenté en 2000 n'atteint plus en 2001 que 81 heures (-2%).

EVOLUTION DU NOMBRE DE STAGIAIRES ET DE LA DUREE MOYENNE DE LA FORMATION



Source : bilans pédagogiques et financiers, exploitation DARES.

Les entreprises et les organismes collecteurs s'adressent principalement aux organismes de formation du secteur privé. Les organismes collecteurs semblent préférer le secteur privé à but lucratif, dont la part augmente de 2 points alors que celle du secteur privé non lucratif stagne.

Alors que les ressources perçues par l'Education nationale ont peu progressé, celles de l'AFPA ont diminué et celles des autres établissements publics et parapublics ont stagné. Contrairement à l'an dernier, ce sont les prestataires du secteur privé à but non lucratif qui enregistrent en 2001 la hausse la plus importante de leurs ressources.

REPARTITION DES PRODUITS REÇUS PAR LES PRESTATAIRES EN 2001 SELON LEUR STATUT

(en pourcentage)

Origine des produits reçus	Entreprises	Organismes collecteurs	Pouvoirs publics	Particuliers	Autres organismes de formation	Autres produits	Ensemble	Evolution 2001/2000 en points
AFPA.....	2,5	4,4	2,6	1,5	0,1	0,1	2,5	- 1,4
Autres établissements publics ou parapublics.....	0,9	2,2	3,7	3,1	2,7	3,2	2,4	0,2
Education nationale et Greta.....	10,4	9,1	17,6	23,3	3,5	12,9	13,1	0,1
Individuels.....	4,0	2,7	2,0	4,4	29,1	2,0	4,1	0,0
Organismes consulaires.....	1,3	2,5	1,3	2,4	1,5	3,4	1,7	0,3
Privés à but lucratif.....	50,5	39,7	23,4	40,8	33,9	30,0	36,8	- 0,2
Privés à but non lucratif.....	30,4	39,5	49,4	24,5	29,2	48,3	39,4	1,3
Ensemble.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
En %.....	34	15	35	4	5	7	100	
Evolution 2001/2000 (en %).....	8	17	18	11	4	26	13,5	

Source : bilans pédagogiques et financiers, exploitation DARES.

2.- Les types de prestataires

En 2001, le nombre d'organismes de formation augmente en moyenne de près de 12%. Cette hausse s'applique à chaque type de prestataires et plus principalement aux organismes privés à but lucratif, qui enregistrent la plus forte augmentation (16,1%). Les organismes privés à but lucratif sont désormais plus nombreux que ceux à but non lucratif (32% contre 30%). Les prestataires exerçant à titre individuel affichent le deuxième taux de croissance le plus élevé (+12,5% en un an).

En 2001, le chiffre d'affaires global dégagé par l'ensemble des prestataires augmente également (+13,5). Cette hausse concerne l'ensemble des prestataires. Les organismes privés à but non lucratif enregistrent la plus forte hausse du chiffre d'affaires (+17%). La plus faible progression de chiffre d'affaires concerne les organismes du secteur public ou parapublic. Elle se situe cependant 2 points au-dessus de celle de l'année 2000 et atteint 8%. Ces prestataires, bien qu'ils ne représentent que 5% des organismes, réalisent à eux seuls 1/5 du chiffre d'affaires global.

Les organismes privés à but lucratif et les prestataires individuels dispensent la moitié du volume des heures stagiaires (respectivement 36% et 13%) à un nombre de stagiaires nettement en hausse par rapport à 2000 (+19% et +22%). La moitié des organismes déclare un chiffre d'affaires annuel inférieur à 0,75 million d'euros, mais ne représente que 4% du chiffre d'affaires global. Un huitième des organismes déclare un chiffre d'affaires compris entre 0,75 et 1,5 million d'euros. Seulement 2% déclarent un chiffre d'affaires de plus de 3 millions d'euros mais représentent plus du tiers (36%) du chiffre d'affaires global. Ces trois groupes de prestataires enregistrent la hausse la plus importante au niveau du nombre de stagiaires formés et du chiffre d'affaires. Les organismes affichant les chiffres

d'affaires les plus faibles enregistrent les variations les plus importantes concernant le nombre de stagiaires et le volume d'heures stagiaires. Par contre, pour les organismes réalisant le chiffre d'affaires le plus important (> 3 millions d'euros), ces variations sont plus faibles.

Les organismes dispensateurs de formation sont plutôt jeunes : les 3/4 d'entre eux ont moins de 10 ans, mais ne réalisent que la moitié de l'activité financière et pédagogique. Il existe donc un noyau dur d'organismes plus anciens, qui résiste à la concurrence. Pour l'ensemble, le chiffre d'affaires évolue de la même façon (+13% pour les plus anciens et +14% pour les plus jeunes) alors que les plus jeunes se démarquent par le nombre de stagiaires et le volume d'heures stagiaires qu'ils dispensent, tous deux en nette hausse par rapport à 2000 (+20%).

CARACTERISTIQUES DES ORGANISMES AYANT COMME ACTIVITE PRINCIPALE LA FORMATION CONTINUE EN 2001

	Organismes	Evolution 2001/2000	Chiffre d'affaires	Evolution 2001/2000	Nombre de stagiaires	Evolution 2001/2000	Nombre d'heures-stagiaires	Evolution 2001/2000
	en nombre et %	en %	en M€ et en %	en %	en milliers et en %	en %	en milliers et en %	en %
Ensemble.....	8.363	11,7	3.063	13,5	5.265	13,8	424.992	11,2
Selon le statut.....								
Privé lucratif.....	32	16,1	37	12,8	42	19,0	36	6,3
Privé non lucratif.....	30	8,2	39	17,1	34	9,4	31	8,4
Individuels.....	32	12,5	4	13,1	11	21,9	13	53,9
Public et parapublic.....	5	3,1	20	8,0	13	4,9	21	5,5
Selon le chiffre d'affaires.....								
moins de 75.000 euros.....	54	13,2	4	10,6	13	27,1	11	35,4
75.000 à 150.000 euros.....	12	14,0	4	10,5	8	29,4	9	43,8
150.000 à 750.000 euros.....	23	10,8	23	9,1	28	18,7	33	15,7
750.000 à 1.500.000 euros.....	6	2,3	16	-0,3	17	9,7	15	-6,2
1.500.000 à 3.000.000 euros...	3	2,8	18	2,4	15	5,9	14	7,7
plus de 3.000.000 euros.....	2	14,7	36	33,0	19	4,5	17	-0,6
Selon l'année de déclaration.....								
Avant 1990.....	21	4	51	13	41	6	43	2
Après 1989.....	79	14	49	14	59	20	57	20

Source : Bilans pédagogiques et financiers, exploitation DARES.

Le rapprochement entre les données pédagogiques (stagiaires et heures) et le nombre de prestataires ainsi que leur chiffre d'affaires doit être fait avec précaution. En effet, certains organismes n'ont pas renseigné la partie pédagogique. Ils ne représentent toutefois que 3,8% des prestataires et 0,7% du chiffre d'affaires global. Ils sont majoritaires parmi les organismes réalisant moins de 75.000 euros de chiffre d'affaires et 60% d'entre eux sont des prestataires individuels.

3.- Les contrôles sur les organismes de formation professionnelle

Les contrôles des organismes de formation professionnelle sont réalisés par les services régionaux de contrôle et le Groupe national de contrôle (GNC). Il faut en outre souligner que la loi du 12 avril 2000 sur les relations des citoyens avec les administrations a donné compétence à la Cour des comptes sur les organismes paritaires collecteurs agréés qui perçoivent des entreprises une partie des sommes éligibles au financement des actions de la formation professionnelle. De plus, la réorganisation interne de la Haute juridiction renforce ses capacités de contrôle sur les fonds publics en matière de formation professionnelle.

a) Les services régionaux de contrôle et le groupe national de contrôle

Le champ du contrôle en 2002 des services régionaux de contrôle et du Groupe national de contrôle (GNC), érigé cette année en sous-direction du contrôle national de la formation professionnelle (SDCN), soit 20 milliards d'euros, couvre la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue des salariés et des non salariés et le crédit d'impôt formation (7,2 milliards d'euros), les activités conduites en matière de formation par les organismes collecteurs (3,5 milliards d'euros), les organismes de formation (7,3 milliards d'euros), les organismes du réseau d'accueil, les organismes de bilans de compétences (CIBC) et les organismes chargés de l'information sur la formation (CARIF) (0,18 milliard d'euros), les collecteurs de la taxe d'apprentissage (1,2 milliard d'euros) et les conventions du Fonds social européen pour une base annuelle de la nouvelle programmation d'un peu plus de 600 millions d'euros (600 millions d'euros).

Les contrôles menés par les SRC des directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle et la SDCN de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle sont des contrôles administratif et financier. Ils ont pour objectif de mesurer les écarts entre les faits et le droit. Les sanctions proposées sont financières. De par ce caractère, les contrôles sont encadrés par une procédure contradictoire très stricte (avis de contrôle facultatif, opérations de vérification sur pièces ou sur place, avis de fin de contrôle, rapport de contrôle, droit de réponse de l'organisme, décision préfectorale ou ministérielle, droit de réclamation préalable obligatoire avant tout contentieux, décision préfectorale ou ministérielle sur la réclamation).

La SDCN peut contrôler toutes les structures (commissionnement ministériel), les SRC contrôlent les structures qui sont implantées dans leurs régions (commissionnement préfectoral). En outre, la SDCN doit assurer prioritairement la mission d'animation et de coordination des SRC afin d'accroître la cohérence de la politique de contrôle.

Il n'y a pas de budget spécifique concernant les SRC et la SDCN. Ces services sont intégrés aux DRTEFP et au niveau central à la DGEFP. Les effectifs ci-après, calculés en équivalents temps pleins, tiennent compte des temps partiels. Ce sont les effectifs réels affectés aux SRC. Il convient de préciser que ces agents

assurent les missions de contrôle, mais aussi des tâches liées à la gestion des fichiers (déclarations fiscales des employeurs, déclarations d'activité et bilans pédagogiques et financiers des prestataires de formation, états statistiques et financiers des organismes collecteurs paritaires). En moyenne, les tâches de gestion occupent 33% du temps de travail des agents. Les moyens en personnels disponibles pour le contrôle et ses suites ne représentent donc que les 2/3 des effectifs du tableau ci-après.

Les effectifs du GNC avaient été fortement réduits en 1998 et 1999. En revanche à partir de 2000, compte tenu de l'importance de sa mission d'animation des SRC, le GNC a été renforcé et érigé en sous-direction afin d'affirmer les missions de cette structure.

Pendant la même période les SRC ont vu, eux aussi, leurs effectifs diminuer, avec le départ d'agents qualifiés vers les sections d'inspections du travail ou d'autres postes, suite au processus d'intégration du corps de l'inspection de la formation professionnelle dans celui de l'inspection du travail. La compensation de ces départs par de nouveaux agents n'a commencé à se produire qu'en juin 2000.

Il conviendra de poursuivre l'effort de renforcement des effectifs en 2003 et en 2004 compte tenu de l'extension du champ de contrôle et des missions administratives accrues avec la loi de modernisation sociale (LMS). Ainsi les actions de validation des acquis et de l'expérience qui entrent dans le champ de la formation professionnelle continue sont soumises au contrôle des SRC. De plus, l'agrément des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA), leur suivi financier et la vérification des conventions de délégation de collecte incombent de même à ces services.

Le renforcement des effectifs doit conduire à accroître la crédibilité et la lisibilité du contrôle et doit permettre une présence équilibrée concernant les différents champs et acteurs avec pour priorité le contrôle approfondi des organismes intervenant sur le champ de l'alternance. Le ministère s'efforce d'atteindre cet objectif en affectant un agent de contrôle (inspecteur ou contrôleur) pour une masse contrôlable de 75 millions d'euros. L'objectif de 180 agents de contrôle (inspecteur et contrôleur) affecté à la mission de contrôle de la formation professionnelle demeure ; il sera progressivement atteint par redéploiement des membres du corps de l'inspection du travail.

Effectifs affectés au contrôle (inspecteurs et contrôleurs)	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (prévision pour septembre)
SRC	118,3	109,3	110,7	128,2	131,5	140,9
SDCN	5,8	2,2	4,3	5,7	6,4	6,9
TOTAL.....	124,1	111,5	115	133,9	137,8	149,4

Sur cette même période, les résultats du contrôle sont les suivants :

Activité de contrôle (nombre et redressements en millions d'euros)	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (prévision)
Nombre de contrôles	2.403	1.507	1.680	1.804	1.866	1.800
Redressements et rejets.....	20,42	11,43	18,96	17,57	26,35	35

Ces redressements ont porté sur la vérification de 603 millions d'euros en 2002, soit 3,01% du champ du contrôle. Le taux de couverture était de 2,62% en 1998, 1,51% en 1999, 2,32% en 2000 et 3,45% en 2001.

b) Contrôle des actions des conseils régionaux

Il n'y pas eu de politique particulière de contrôle des actions organisées par les Conseils régionaux. Toutefois l'article L. 991-1 du code du travail permet de vérifier l'activité globale d'un prestataire de service travaillant notamment pour l'un d'entre eux. De même, dans le cadre du contrôle des actions cofinancées par le Fonds social européen, un nombre significatif de contrôles des actions organisées par les Conseils Régionaux a été mené. A ce titre, 49 conventions conclues par des collectivités territoriales ont fait l'objet d'une vérification approfondie. Les actions afférentes ont été financées à hauteur de 55 millions d'euros dont 23,9 millions d'euros par le Fonds social européen.

Enfin, dans le cadre de la programmation 2000–2006 relative aux actions cofinancées par le Fonds social européen et les Conseils régionaux, il est proposé à ces derniers de se rapprocher des services de contrôle pour mettre en œuvre une coordination des contrôles. Le contrôle du service fait, qui relève de la compétence des Conseils régionaux, peut mettre en exergue des dossiers à risque ou douteux et la Région peut demander au service régional compétent de procéder à un contrôle approfondi.

c) Les résultats des contrôles en 2002

En 2002, le montant total des rejets de dépenses s'élève à 26.351.341 euros répartis comme suit :

(en millions d'euros)

	Nombre de contrôles	Montants vérifiés	Rejets de dépenses
Entreprises	1.294	140,50	10,44
Organismes de formation	331	127,40	11,32
Organismes collecteurs des fonds de formation	3 *	217,64	0,00
Organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage	17	10,25	0,70
Réseau d'accueil, CBC, CARIF, APP, Autres	10	5,73	0,20
Conventions du FSE	211	101,39	3,70
TOTAL	1.866	602,91	26,35

* contrôles en cours (décisions éventuelles en 2003)

Le rendement unitaire moyen par opération de contrôle est de 14.121,83 euros en 2002.

(en euros)

	1998	1999	2000	2001	2002
Rendement unitaire moyen par dossier en euros sur 5 ans.....	8.515	7.594	11.288	9.741	14.121

Les contrôles s'effectuent dans le cadre d'une procédure contradictoire comme suit :

– avis de contrôle facultatif adressé à la structure vérifiée l'informant des investigations ;

– avis de fin de période d'instruction et notification des conclusions du contrôle ;

– réponse écrite de l'organisme et le cas échéant, à sa demande, audition (sous 30 jours) ;

– décision administrative préfectorale ou ministérielle ;

– en cas de contestation : recours administratif (sous deux mois) ;

– décision confirmative, modificative ou annulation des redressements ;

– transmission au directeur des services fiscaux pour recouvrement ;

– contentieux administratif.

Le temps de réalisation d'un contrôle sur place varie en fonction de différents paramètres comme le type de contrôle (participation de l'employeur, contrôle des activités d'un organisme de formation), la taille de la structure ou la complexité d'un projet. Les investigations peuvent durer de quelques jours à plusieurs mois et les procédures de 2 mois à plus d'un an.

Ainsi à titre d'exemple, il a été procédé entre avril 2001 et octobre 2001, par un SRC, au contrôle d'une société d'étude et de conseil par ailleurs organisme de formation. L'activité de dispensateur de formation pour des bénéficiaires de contrat de qualification représentant 25% du chiffre d'affaires de la société vérifiée.

En décembre 2001, le rapport de contrôle a été adressé à l'organisme. Il était proposé :

1. un remboursement à l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA), qui avait payé les formations, des sommes correspondant aux heures de formation facturées qui n'avaient pas été réalisées pour un montant de plus de 15.000 euros ;

2. un versement au Trésor public d'une somme identique pour avoir mis en œuvre des manœuvres frauduleuses pour percevoir les fonds de l'OPCA ;

3. un versement au Trésor public de plus de 22.000 euros pour n'avoir pas été en mesure de justifier certaines dépenses déclarées comme rattachables aux formations.

Après examen de la réponse écrite de la société fin décembre 2001, un entretien avec les dirigeants et un examen des pièces complémentaires fournies par la société vérifiée en juin 2002, les rejets de dépenses signalés dans le rapport ont été confirmés par décision du Préfet de région en septembre 2001 sur les points 1 et 2. Sur le point 3, l'organisme ayant amené des justificatifs qu'il n'avait pas présentés lors du contrôle, le versement au Trésor public a été ramené à 5.000 euros.

Dans le cadre de la procédure contradictoire la société a déposé une réclamation. A la suite de l'instruction, le Préfet a pris une décision confirmant sa première décision.

d) Les difficultés venant entraver l'exercice des missions de contrôle, au niveau national comme dans les services déconcentrés

Elles relèvent en tout premier lieu d'une insuffisance d'effectifs. La formation de nouvelles promotions d'agents aptes à exercer les missions de contrôle de la formation professionnelle a repris en juin 2000. Il convient de poursuivre l'effort de renforcement des effectifs en 2002 et en 2003 compte tenu de l'extension du champ de contrôle et des missions administratives accrues avec la loi de modernisation sociale. Ainsi, les actions de validation des acquis et de l'expérience, qui entrent dans le champ de la formation professionnelle continue, seront soumises au contrôle des SRC. De plus, l'agrément des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA), leur suivi financier et la vérification des conventions de délégation de collecte incombent dorénavant à ces services.

Le renforcement des effectifs doit conduire à accroître la crédibilité et la lisibilité du contrôle et doit permettre une présence équilibrée concernant les différents champs et acteurs avec, pour priorité, le contrôle approfondi des organismes intervenant sur le champ de l'alternance. La finalité est d'atteindre le ratio d'un agent de contrôle (inspecteur ou contrôleur) pour une masse financière contrôlable de 75 millions d'euros. L'objectif de 180 agents de contrôle (inspecteur et contrôleur) affectés à la mission de contrôle de la formation professionnelle demeure ; il sera progressivement atteint par redéploiement des membres du corps de l'inspection du travail. La SDCN ayant été renforcée, il conviendra de poursuivre cet effort pour que les opérations de contrôle soient plus nombreuses.

Le contentieux et les problèmes législatifs constituent le second frein à l'efficacité des contrôles. Il est à signaler une augmentation constante des procédures contentieuses, ce qui a conduit à la création d'une mission juridique et du contentieux au sein de la SDCN en 2003.

Compte tenu de la faiblesse des effectifs du Groupe national de contrôle en 1999 et 2000, le rapport des activités du contrôle en 1998, 1999 et 2000 n'a été réalisé qu'en 2001 suite au renforcement des effectifs du pôle organisation du contrôle du GNC opéré entre avril et septembre 2000 avec l'arrivée de 3 inspecteurs. Ce rapport, publié en mai 2002, a été remis en deux exemplaires l'année dernière.

Le recul donné par la mise en perspective de trois années de contrôle de la formation professionnelle permet sans doute de mieux percevoir certains phénomènes qui sous-tendent cette activité. Par la suite le rapport du contrôle de la formation professionnelle devrait reprendre un rythme plus régulier. Pour la première fois, la circulaire n° 2001/05 du 31 janvier 2001 a fixé les axes prioritaires nationaux d'une politique sur 2 ans (2001/2002). Comme annoncé, le prochain rapport d'activité sera rédigé en 2003 à partir de septembre sur la base des données recueillies durant l'été 2002 (pour 2001) et 2003 (pour 2002). Il portera sur la période de contrôle 2001-2002 et sera disponible fin 2003 et publié à la documentation française en janvier 2004.

Enfin, la circulaire n° 2003/02 du 31 janvier 2003 a fixé les axes nationaux de contrôle en 2003 et 2004. Cette circulaire a reconduit le principe d'une politique de contrôle sur deux ans. Le rapport afférent sera produit par le GNC érigé cette année en sous-direction du contrôle national de la formation professionnelle (SDCN) au dernier trimestre 2005.

V.- VERS UN DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

A.- LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPERIENCE

1.- La reconnaissance d'un nouveau droit

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 a créé un droit individuel à la validation des acquis de l'expérience.

Cette loi a inscrit dans le code du travail un droit individuel à la validation des acquis de l'expérience (art L. 900-1). Elle inscrit dans le code de l'Education (art L. 335-5, L. 335-6, L. 613-3 et L. 613-4) et dans le code du travail (L. 934-1), les modalités de cette quatrième voie d'accès aux titres et diplômes à finalité professionnelle (avec la formation initiale, l'apprentissage et la formation continue et à égale dignité). Elle a créé un répertoire national des certifications professionnelles et une commission nationale de la certification professionnelle. Il s'agit de favoriser l'accès des actifs aux différentes certifications professionnelles existantes, de rendre lisible et transférable la qualification quelles que soient les modalités d'acquisition de celle-ci, formation ou expérience. Cinq décrets d'application ont été publiés relatifs à la mise en œuvre générale de la VAE (n° 2002-590 du 24 avril 2002, n° 2002-615 du 26 avril 2002), au congé de validation (n° 2002-795 du 3 mai 2002), à l'imputabilité des dépenses et au contrôle des organismes qui assistent les candidats dans leur validation (décrets n°2002-1459 du 16 décembre 2002 et n° 2002-1460 du 16 décembre 2002).

L'objectif poursuivi est de favoriser l'accès des actifs aux différentes certifications existantes afin d'alléger les parcours de formation, rendre plus lisible et transférable l'expérience acquise quelque soient ses modalités d'acquisition (formation ou expérience) et encourager la promotion sociale.

Cette loi prévoit :

– l'extension de la validation des acquis de l'expérience à toutes les certifications professionnelles (diplômes et titres délivrés par l'Etat, titres des organismes privés de certifications émanant de branches professionnelles), inscrites au Répertoire national des certifications ;

– la possibilité d'accès par la validation des expériences à la totalité d'un titre ou d'un diplôme (et non plus à une partie seulement) ;

– l'extension de la nature de l'expérience professionnelle prise en compte à celle acquise dans une activité bénévole ;

– la réduction de la durée minimale d'expérience exigée de 5 à 3 ans.

La loi prévoit également :

– la constitution du répertoire national des certifications professionnelles, document unique ayant vocation à contenir l'ensemble des titres à finalité professionnelle et de certificats de qualification des branches (12.000 diplômes, titres et certificats de qualification sont susceptibles d'y être enregistrés),

– l'institution d'une commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) chargée d'établir et de mettre à jour le répertoire, d'informer les usagers sur les certifications et leur mode d'accès.

L'accès à la VAE pour le public se traduit par une conduite d'actions d'information et de conseil à l'échelon régional (mise en place au niveau régional de cellules ressources sur les titres accessibles à la VAE dont l'information sera alimentée par le répertoire national et l'offre en région, développement au niveau local de points-relais en charge de renseigner directement le public). Ce réseau d'information copiloté par l'Etat et la Région, s'appuie sur les structures existantes (missions locales, PAIO, ANPE, OPCA, OPACIF....).

(en millions d'euros)

Article	Libellé	LFI 2003	PLF 2004
Article 43 du chapitre 43-70	Validation des acquis de l'expérience	18,26	22,26

La dotation prévue à l'article 43 du chapitre 43-70 augmente de 21,9% par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Elle bénéficie d'une mesure nouvelle de 4 millions d'euros amenant la dotation pour 2004 à 22,26 millions d'euros. Cette augmentation substantielle de la dotation doit permettre une montée en charge sur une quinzaine de territoires particulièrement touchés par les plans sociaux, des prestations d'accompagnement des publics et de validation des acquis de l'expérience sur l'ensemble de l'offre de certification.

2.- Les moyens de l'accès à la VAE et la politique de certification professionnelle

Au cours de l'année 2002, l'ensemble des décrets d'application relatifs à la mise en oeuvre générale de la VAE, au congé de validation, à l'imputabilité des dépenses et au contrôle des organismes assistant les candidats dans leur validation ont été publiés. Les nouvelles modalités d'enregistrement des certifications professionnelles visant à garantir le bien fondé des certifications inscrites au regard de leur adaptation aux qualifications recherchées sur le marché de l'emploi ont pu être mises en place avec la Commission Nationale de Certification professionnelle et les travaux d'établissement du Répertoire national des certifications professionnelles.

En 2003, l'effort visant à informer le plus largement sur l'existence de la VAE, pour faciliter l'accès des publics au dispositif de certification (diplôme, titres et certificats de qualification professionnelle inscrits au Répertoire), et répondre aux

besoins des entreprises dans le cadre de leur gestion des ressources humaines, a été poursuivi. A l'issue de l'année 2002, 22 cellules inter-services régionales se sont structurées et ont lancé l'information régionale sur la VAE et la diffusion de cette offre à l'ensemble des structures d'accueil des services. A cette même date, près de 300 points relais ont été mis en place par l'Etat, en partenariat avec les Conseils régionaux dans 12 régions. En septembre 2003, 400 points relais était dénombrés sur l'ensemble du territoire national. Ainsi tout candidat à la VAE, quelque soit son lieu de vie, peut bénéficier d'un conseil personnalisé sur ses possibilités d'accès à la VAE utiles à son parcours professionnel. Des efforts ont également été conduits en 2003, afin qu'une politique active par la voie de la VAE permette aux publics les plus fragiles, non qualifiés, d'accéder à la qualification, notamment sur des territoires où le chômage est élevé, pour faire face à des difficultés de recrutement, ou lors de restructurations des entreprises.

Par ailleurs, la mise en place des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle s'est poursuivie.

Le cadre institutionnel rénové en 2002, destiné à favoriser l'élaboration de politiques communes au niveau régional, a conduit à la création et la mise en place progressive des nouveaux comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Cette instance nouvelle est coprésidée par le préfet de région et le président du Conseil régional. Ces comités doivent devenir le lieu d'une réelle coordination des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle menées par l'Etat, le Conseil régional et les partenaires sociaux. A ce jour 22 CCREFP sont constitués (ou en dernière phase de constitution) et 20 se sont déjà réunis.

B.- LES MODALITES D'ENREGISTREMENT DES CERTIFICATIONS PROFESSIONNELLES

1.- Les actions de certification par validation des acquis de l'expérience

En 2002, la Commission nationale de la certification professionnelle s'est attachée à déterminer l'ensemble des règles fixant les nouvelles modalités d'inscription au répertoire, en particulier en ce qui concerne les règles de saisine et d'instruction des dossiers au niveau régional, national et interministériel. Par ailleurs, afin de mettre à disposition un répertoire constamment à jour, la CNCP a créé un site (cncp.gouv.fr) où figure un ensemble d'informations sur les missions, les procédures de demandes d'inscription et les textes législatifs et réglementaires qui fixent son action. Pour l'ensemble des certificateurs, l'année 2002 a été essentiellement consacrée à l'adaptation réglementaire et méthodologique de leur dispositif de certifications professionnelles afin d'en permettre l'accès par la VAE.

Au-delà de l'adaptation réglementaire, c'est tout le système de délivrance des titres et diplômes qui est progressivement reconfiguré : de la conception des certifications, qui doit rendre compte des compétences professionnelles dont elles

attestent, au dispositif d'accueil des publics qui doit être étendu et adapté aux nouveaux candidats.

Par ailleurs, les certifications non créées par des textes réglementaires, comme celles prises sur initiative privée ou les CQP, ne peuvent être actuellement accessibles par la VAE car leur inscription au RNCP n'est pas encore réalisée.

Ceci explique que les actions de validations par VAE au profit des publics ont été relativement peu nombreuses en 2002 et essentiellement limitées aux ministères ayant conduit précédemment des expérimentations proches des nouvelles dispositions (ministère de l'éducation avec la VAP, le secteur Emploi du MASTS avec l'expérimentation des certificats de compétences professionnelles).

LES CANDIDATS A LA VAE (DONNEES 2002)

	Education nationale (du CAP au BTS)	Emploi	Jeunesse et Sports
Dossiers déposés	8.000	2.650	
Certification partielle	4.500	1.800	1.300
Certification complète	1.000	360	

Compte tenu des nombreuses demandes de renseignement enregistrées par tous les certificateurs, il est à prévoir une montée en charge importante du dispositif dans les années à venir et celle-ci sera d'autant plus large que le RNCP sera totalement opérationnel.

La mise en œuvre de ce droit s'appuie sur la réforme des modalités d'enregistrement des certifications professionnelles visant à garantir le bien-fondé de ces certifications inscrites au regard de leur adaptation aux qualifications recherchées sur le marché de l'emploi. La constitution du répertoire national des certifications professionnelles (décret d'application n° 2006-616 du 26 avril 2002) a vocation à favoriser la lisibilité pour le public de l'ensemble des certifications professionnelles. Près de 15.000 diplômes, titres et certificats de qualification sont ainsi susceptibles d'être enregistrés au nouveau répertoire selon deux modalités :

– un enregistrement de droit pour les diplômes et titres délivrés par l'Etat et créés après avis d'instances consultatives ;

– un enregistrement sur demande pour tous les autres et notamment les titres et certifications délivrés par les partenaires sociaux (CQP) ou par des organismes consulaires.

Ce répertoire constitue un outil au service de tous les acteurs en charge de missions de gestion des compétences ou d'élaboration de trajectoires personnelles ou professionnelles face aux évolutions permanentes du marché de l'emploi.

La commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) (décret d'application n° 2002-617 du 26 avril 2002) est chargée de l'élaboration du répertoire national dans un cadre interministériel (16 départements ministériels y

sont représentés) et interprofessionnel (représentants des organisations patronales et syndicales, des régions et des chambres consulaires).

Face aux exigences de mobilité professionnelle sectorielle et intersectorielle, il est indispensable de clarifier les articulations entre les systèmes de certification existants, trop éclatés (15.000 diplômes et titres publics et privés). Le besoin de transparence au plan européen des systèmes nationaux rend également nécessaire cette clarification. La commission a donc également pour mission d'émettre des recommandations aux autorités certificatrices sur les correspondances entre les certifications inscrites et de les rapprocher des certifications d'autres pays d'Europe.

La VAE permet d'envisager des temps réduits de formation et donc des parcours d'accès à la qualification plus adaptés. Elle participe donc, sans exclusivité, à la valorisation des compétences et à leur actualisation. Les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les responsables d'entreprise à établir des référentiels d'emploi, d'activité et de compétences attachées aux certifications et, conjointement, des référentiels de certification (performance attendue).

2.- Vers une politique régionale d'information-conseil

L'utilisation de la VAE comme outil de promotion sociale pour l'accès aux certifications, au service des individus et des entreprises suppose une bonne appropriation du dispositif par l'ensemble des acteurs régionaux et locaux. Il s'agit d'informer le plus largement possible sur l'existence de la VAE, de faciliter l'accès des publics au dispositif de certification que sont les diplômes, les titres et les certificats de qualification professionnelle inscrits au répertoire national des certifications, de répondre aux besoins des entreprises dans le cadre de leur gestion des ressources internes. Une circulaire du 25 avril 2002 aux préfets de région prévoit la mise en place d'un maillage territorial composé d'une tête de réseau régionale appelée cellule régionale inter service et de points relais chargés de :

- développer les ressources à destination des professionnels des réseaux publics d'insertion et aussi des acteurs sociaux économiques afin de les aider à intégrer la VAE dans la gestion des ressources humaines et dans les politiques territoriales d'emploi et d'insertion ;

- conseiller les personnes sur les certifications les plus adaptées à leur expérience et à leur projet ;

- organiser une mise en réseau entre les différents valideurs et les structures d'accueil des publics.

Les 22 cellules interservices régionales s'appuient sur des structures existantes de type CARIF (centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation) ou GIP (groupement d'intérêt public). En 2002, elles 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). Des réunions inter-valideurs, animées par les référents VAE des cellules interservices, ont permis une première clarification des pratiques d'accompagnement de chacun.

Il est encore trop tôt pour apprécier finement l'impact sur le public du dispositif d'information-conseil, mais, à partir des statistiques locales sur quelques mois de fonctionnement, on peut repérer les tendances suivantes : plus de 60% des personnes fréquentant les points relais conseil sont des salariés ; une personne sur deux souhaite un conseil personnalisé au-delà de la simple information ; les secteurs d'activités sont assez hétérogènes mais avec une récurrence dans le domaine du social et de l'animation, dans celui du commerce et de l'information ; les tranches d'âges les plus représentées sont plus naturellement celles des 30-40 ans et des 40-50 ans ; proportionnellement, autant d'hommes que de femmes sont intéressés par une démarche de VAE ; la certification recherchée est dans 80% des cas de niveau IV et III ; les principales certifications visées sont : Education nationale 46%, Enseignement supérieur 14%, MASTS (secteur emploi) 11%

C.- L'ACCORD NATIONAL INTERPROFESSIONNEL SUR LA FORMATION DU 20 SEPTEMBRE 2003 : DES AVANCEES A SALUER

La formation tout au long de la vie, qui constitue une des priorités fortes du Président de la République, trouve une traduction grâce à l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003. Cet accord ne conclut pas une négociation mais plutôt une série de négociations intenses entre les partenaires sociaux qui y ont été vivement encouragés par le Gouvernement ; il lance en outre de nouvelles négociations. La négociation interprofessionnelle a vocation à se poursuivre en 2004 sur des thèmes tels que le passeport formation, l'amélioration du dispositif de la validation des acquis de l'expérience ou la mise en œuvre concrète d'un droit individuel à la formation.

Il faut rappeler que cet accord a été signé à l'unanimité par l'ensemble des syndicats salariés et patronaux. Il renforce l'implication des partenaires sociaux dans le développement de la formation. Il augmente leurs pouvoirs d'intervention dans la définition et la mise en œuvre des politiques de formation.

Cet accord est un accord historique et fondateur ; il apporte deux innovations majeures. D'une part, il ouvre la voie au basculement d'un droit de la formation vers un droit de la compétence. D'autre part, l'accord prend acte du fait que le temps de formation est distinct du temps travail et qu'il peut avoir une nature donc un régime spécifique.

Votre rapporteur spécial considère que la signature de l'accord du 20 septembre 2003 permet de renouer avec cette dynamique de responsabilisation. Les partenaires sociaux se sont montrés capables de négocier bien au-delà des cadres existants ; ils ne sont donc pas restés prisonniers des logiques de dispositifs et ont su imaginer de véritables pistes d'innovation.

L'accord conclu est un accord gagnant-gagnant : l'accord a tout d'abord légitimé les partenaires sociaux pour conduire des réformes. Au plan des principes, le tabou de la formation hors temps de travail a été levé. Votre Rapporteur spécial salue cette rupture culturelle. Nombreux étaient les négociateurs patronaux convaincus de la nécessité d'engager les entreprises plus fortement en matière de formation. Plutôt qu'une augmentation forte de la contribution des entreprises, c'est la voie de l'augmentation progressive des moyens qui a été privilégiée et qui se traduira dans les entreprises par un dialogue enrichi entre l'employeur et le salarié.

On peut relever que l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel s'est félicitée dès le 22 septembre 2003 de l'aboutissement de la négociation interprofessionnelle. L'Association a en effet fait valoir que *« l'élargissement des critères d'imputabilité des actions de formation, par rapport à une obligation légale renforcée de 1,6% pour les entreprises de plus de dix salariés et de 0,40% pour les entreprises de moins de dix salariés, peut aider la formation à prendre sa place dans l'ensemble des dispositifs de gestion des compétences de l'entreprise »*. L'axe majeur de cet accord *« met en exergue la co-responsabilité de l'entreprise et du salarié sur le développement des compétences de celui-ci dans la stratégie de l'entreprise »*.

Votre Rapporteur spécial considère que la mise en place du droit individuel à la formation contribue à une meilleure répartition de la formation entre les salariés et représente un juste équilibre par rapport à la loi sur les trente-cinq heures. En outre, le fait de renforcer les compétences de chaque français, de façon plus équitable, contribue à la création de richesses et est donc une des voies fondamentales pour préparer l'avenir. La formation tout au long de la vie, priorité du Président de la République, est ainsi concrétisée et vient renforcer le dialogue entre salariés et patronat notamment au niveau individuel. Par ailleurs, cet accord viendra assainir le marché en répondant aux besoins de parcours individualisés : l'exigence sur le contenu des formations va en effet s'accroître automatiquement (meilleure adaptation aux besoins et productivité accrue).

Il faut relever que le montant de l'allocation de formation versée par l'entreprise au salarié acceptant de se former en dehors du temps de travail a finalement été portée à 50% de sa rémunération nette de référence. Cette allocation devrait inciter les salariés les salariés à utiliser leur droit individuel de formation conformément aux souhaits exprimés par les partenaires sociaux dans le préambule de l'accord : un des objectifs de l'accord était de *« favoriser l'appétence à la formation du plus grand nombre »*.

Les moyens financiers étant accrus, il conviendra néanmoins d'évaluer l'impact financier de ces nouvelles mesures. En effet, si certains considèrent que le passage au taux de 1,6% ne représente pas un effort supplémentaire considérable dans les faits puisque la moyenne réelle des dépenses est de 3,2%, il faut cependant noter que des milliers d'entreprises sont restées au niveau légal et que pour les entreprises de moins de dix salariés, la contribution passe de 0,25% à 0,40% puis à 0,55% au 1^{er} janvier 2005, dans une logique de rattrapage progressif du niveau de financement par l'ensemble des entreprises.

V.- LES PERSPECTIVES D'AMELIORATION DU DISPOSITIF

A.- LE MOUVEMENT DE DECENTRALISATION

Depuis 1983 et complémentairement depuis 1993, les régions disposent d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. Cet environnement a fait l'objet, en 2002, d'importantes modifications juridiques avec les lois de modernisation sociale et de démocratie de proximité. Votre Rapporteur spécial considère qu'il convient de conduire à son terme la logique politique de la décentralisation qui donne aux régions une compétence de droit commun sans lui en fournir les instruments. Une telle démarche présente le mérite de raccourcir les processus de décision et de permettre un meilleur ajustement aux besoins des bassins d'emplois. Votre Rapporteur spécial souhaite par ailleurs que le mouvement de décentralisation n'aboutisse pas à ce que les politiques ne s'enferment dans une logique de territoire et négligent ainsi les contraintes de la concurrence mondiale en matière de mobilisation des compétences.

1.- Les nouvelles dispositions législatives

a) La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale

Cette loi comporte plusieurs dispositions permettant le développement de la formation professionnelle :

– la négociation de branche sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle doit désormais également porter sur les actions de formation mises en œuvre pour assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois, le développement de leurs compétences ainsi que la gestion prévisionnelle des emplois. Elle doit également porter sur les conditions dans lesquelles les salariés peuvent bénéficier d'un entretien individuel sur leur évolution professionnelle ;

– la validation des acquis de l'expérience est étendue à toutes les certifications professionnelles (diplômes et titres délivrés par l'Etat, titres des organismes privés de certifications émanant de branches professionnelles) inscrites au Répertoire national des certifications ;

– la réforme du financement de l'apprentissage vise en particulier à renforcer la transparence des circuits de collecte de la taxe d'apprentissage et à assurer une répartition plus équitable entre les différents CFA ;

– l'institution de comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle doit favoriser l'élaboration de politiques communes au niveau régional ;

– les organismes de formation sont soumis à une déclaration d'activité.

b) La loi n° 2002-76 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité:

Cette loi confie, à compter de 2003, aux régions la charge du versement des aides à l'embauche et à la formation des apprentis. Ce transfert de compétence prend effet pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. La loi de finances pour 2003 définit les modalités de transfert aux régions des crédits correspondants, élargit le plan régional de développement des formations professionnelles élaboré par le conseil régional aux formations pour adultes et prévoit que la région arrête, dans le cadre de la convention tripartite d'adaptation du contrat de progrès, le schéma régional des formations de l'AFPA.

Ces deux lois accentuent la décentralisation en confiant aux régions de nouvelles prérogatives et en consacrant l'espace régional comme le cadre de référence en matière de formation professionnelle. Par ailleurs, le rôle du service public de l'emploi devient d'autant plus crucial pour marquer les priorités de l'Etat (ex : développement de l'alternance, prescriptions de formations dans le cadre du PAP-ND, schéma de formations de l'AFPA, développement de la validation des acquis de l'expérience...).

c) Le projet de loi relatif à la décentralisation

Le projet de loi relatif à la décentralisation a été préparé au cours de l'année 2003. Il prévoit de mener à son terme la décentralisation en matière de formation professionnelle engagée dans la loi de décentralisation de 1983 et de la loi quinquennale de 1993. Cette nouvelle décentralisation élargira à l'ensemble des publics la responsabilité en matière de formation professionnelle à l'exception des formations relevant de l'entreprise elle-même, ou de l'administration, destinées à leurs salariés, et celle réalisée et financée dans le cadre de l'assurance chômage. Le transfert concernera notamment les crédits du programme subventionné de l'AFPA concernant la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes, les aides à l'embauche et la formation des apprentis qui a d'ailleurs été entamé en 2003, l'orientation des jeunes par l'intermédiaire des missions locales et des permanences accueil – information- orientation. Les Conseils régionaux seront alors à ce terme en mesure de coordonner l'ensemble des actions d'orientation des publics.

2.- Les dotations de décentralisation (chapitre 43-06)

Les dotations de décentralisation résultent :

– de la loi du 7 janvier 1983 transférant aux régions la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage ;

– de la loi du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage pour laquelle une dotation est destinée à compenser l'allongement de la durée des formations en CFA (ouverture des formations au-delà du niveau V) ;

– des dispositions de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993, relatives à la décentralisation des

actions de formation pour les jeunes de 16 à 25 ans. Ces dernières mesures de décentralisation ont pris effet le 1er juillet 1994 pour les actions qualifiantes et le 1er janvier 1999 pour les actions pré-qualifiantes ;

– de la loi n° 2002-76 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité confiée aux régions la charge du versement des aides à l'embauche et à la formation des apprentis. Ce transfert de compétence prend effet pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. La loi de finances pour 2003 a défini les modalités de transfert aux régions des crédits correspondants.

Elle comprend également une dotation destinée à compenser les coûts pour les régions suite à la décision prise par l'Etat de revaloriser les barèmes forfaitaires de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (article 31).

Toutes ces dotations sont actualisées conformément au taux de la dotation globale de décentralisation (+1,0193051% en 2004).

Le montant total de la dotation du chapitre 43-06 pour 2004 s'élève à 1.821,81 millions d'euros. La dotation globale de décentralisation se décompose comme suit :

(en millions d'euros)

Chapitre 43-06	Libellé	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Article 10	Dotation de décentralisation apprentissage (loi de 1983)	532,34	545,76	556,38
Article 20	Allongement des durées de formation en apprentissage (loi de 1987)	17,69	18,11	18,46
Article 32	Participation de l'Etat à la revalorisation des stagiaires		5,12	8,31
Article 40	Dotation de décentralisation collectivité territoriale de Mayotte	0,23	0,23	0,23
Article 50	Dotation de décentralisation loi quinquennale	305,27	312,58	318,61
Article 60	Dotation complémentaire	9,20	9,41	9,59
Article 70	Dotation de décentralisation (actions préqualifiantes - fonctionnement)	223,90	447,32	455,96
Article 80	Dotation de décentralisation (actions préqualifiantes - rémunérations)	213,18	0,00	
Article 81	Primes d'apprentissage	0,00	46,42	454,27
Total		1.301,81	1.384,95	1.821,81

3.– Les crédits transférés par l'Etat

Si la loi de 1983 a donné aux régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle il s'est agit, dans un premier temps, de l'ouverture d'un droit très large d'intervention des régions dans ce domaine, sans exclusive. C'est ainsi qu'à côté des régions, l'Etat a continué à intervenir, notamment dans le champ de la formation des demandeurs d'emploi. Les seuls crédits transférés par l'Etat aux régions ont d'abord concerné l'apprentissage et la formation professionnelle continue des adultes ayant un emploi (en fait essentiellement le financement des cours de promotion sociale), ce transfert faisant l'objet de

l'article 10 du chapitre 43-06 qui ne représente aujourd'hui que moins du tiers de l'ensemble des crédits transférés aux régions.

A partir de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 s'est engagé le mouvement de transfert des actions de formation destinées aux jeunes demandeurs d'emploi. Les actions dites qualifiantes ont été transférées dès le 1^{er} juillet 1994, ce transfert faisant l'objet de l'article 50. Les autres actions, dites préqualifiantes ont été, quant à elles décentralisées progressivement, région par région, jusqu'au 1^{er} janvier 1999, date à laquelle ce transfert s'est achevé, faisant aujourd'hui l'objet de l'article 70.

L'ensemble des actions ainsi transférées au titre de la formation des jeunes dépasse en volume le niveau du premier transfert de 1983 (780 millions d'euros contre 560 millions d'euros). Par la suite, la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002 a élargi le champ de la décentralisation au domaine des indemnités aux employeurs d'apprentis, ce transfert fait l'objet de l'article 81. Etant progressif son montant devrait atteindre son plein régime en 2006, avec un montant global de près de 700 millions d'euros (dépenses exposées par l'Etat en 2002).

Au total, le montant des crédits transférés par l'Etat aux régions est de 1.307.231.002 euros en 2002 et de 1.389.428.105 euros en 2003.

(en euros)

Chapitre 43-06	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
Article 10 : Loi du 7 janvier 1983.....	494.683.623	511.851.351	532.859.731	545.755.692	556.381.560
Article 20 : Renovation de l'apprentissage.....	16.452.825	17.016.206	17.708.535	18.114.775	18.464.483
Article 32 : Rémunération des stagiaires ..	-	-	-	5.117.233	8.309.326
Article 40 : Loi du 10/01/1988 : CT de Mayotte.....	208.440	215.578	224.349	229.496	233.926
Article 50 : Loi quinquennale du 20/12/1993.....	283.899.291	293.620.627	305.567.023	312.576.822	318.611.149
Article 60 : Rééquilibrage aménagement du territoire.....	8.548.651	8.841.375	9.201.100	9.412.176	9.593.879
Article 70 : Actions décentralisées en faveur des jeunes (fonctionnement).....	208.023.721	215.146.911€	223.900.486	447.323.626	455.959.253
Article 80 : Actions décentralisées en faveur des jeunes (rémunérations).....	198.259.953	205.048.811	213.391.529	<i>Fusion des articles 70 et 80</i>	
Article 81 : Primes d'apprentissage.....	-	-	-	46.419.599	454.265.906
Article 90 Frais de gestion du CNASEA ..	4.067.788	4.207.077	4.378.249	4.478.686	4.565.147
TOTAL.....	1.214.144.290	1.255.947.936	1.307.231.002	1.389.428.105	1.826.384.630

B.– METTRE FIN A LA RELATIVE OPACITE DU DISPOSITIF

1.– Le fonctionnement des organismes paritaires collecteurs agréés

Le système de financement de la formation professionnelle est placé, pour une large part, sous la responsabilité des partenaires sociaux qui administrent les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). La loi quinquennale de 1993 en réformant et simplifiant les modalités de fonctionnement de ces structures a également introduit des principes de transparence :

- harmonisation des règles comptables avec un plan comptable spécifique ;
- obligation d'établissement d'un état statistique et financier annuel, accompagné d'un bilan d'un compte de résultat et d'annexes certifiés ;
- certification obligatoire des comptes par un commissaire aux comptes ;
- délibération du conseil d'administration approuvant les comptes ;
- communication des conventions de gestion ou des conventions de collectes.

Au sein de la sous-direction du contrôle national de la formation professionnelle (SDCNFP ex GNC), la mission « suivi des financements » assure la veille juridique et financière de ces organismes. L'expérience confirme que cette fonction, qui s'assure de la cohérence des éléments présentés, est indispensable pour assurer la production d'informations rigoureuses dans le cadre de la préparation de la loi de finances.

Au-delà de ce nécessaire suivi, des contrôles administratifs et financiers sont également opérés au sein des OPCA par les services régionaux de contrôle ou la SDCNFP. Ces interventions, qui permettent de relever des dysfonctionnements dont le degré de gravité est variable, mettent également en évidence des pratiques de gestion qui complètent l'information générale sur la gestion des organismes et permettent de prévenir les dérives éventuelles.

Par ailleurs, l'IGAS ou la Cour des comptes procèdent au contrôle de l'activité de ces organismes dans le cadre d'un plan de contrôle concerté avec la SDCNFP. Ces approches sont de nature différentes de celles conduites dans le cadre du titre IX du livre IX du code du travail. Elles complètent l'action et enrichissent l'information des services de contrôle.

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle assure les fonctions de commissaire du gouvernement au sein des deux instances de régulation des dispositifs de l'alternance (AGEFAL) et du congé individuel de formation (COPACIF). Cette activité permet de maintenir un contact fructueux et constant avec l'ensemble des organisations syndicales et patronales.

Enfin, certains OPCA ont mis en place des procédures de contrôles internes destinées à améliorer la qualité de la relation avec les organismes de formation.

Il conviendrait de renforcer ces initiatives qui contribuent à responsabiliser davantage l'action des partenaires sociaux en précisant le cadre juridique de ces pratiques afin de prévenir toutes dérives (respect des procédures contradictoires, transparence des modalités de contrôle).

2.- Plus de rigueur dans le financement du paritarisme dans le domaine de la formation professionnelle

Les partenaires sociaux ont souhaité que le financement du paritarisme dans le domaine de la formation professionnelle fasse l'objet d'une plus grande rigueur et d'une plus grande transparence.

Pour ce faire, l'application du décret n° 96-703 du 7 août 1996 relatif à la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue a mis fin à des pratiques antérieures peu encadrées et s'est substituée à l'ensemble des dotations et vacations diverses octroyées par les organismes collecteurs aux organisations syndicales.

Les sommes consacrées au financement du dispositif paritaire de gestion de la formation professionnelle continue sont ainsi assises sur le montant des sommes collectées par les organismes collecteurs paritaires au titre des agréments qui leur ont été accordés.

Les partenaires sociaux ont signé un accord en date du 19 novembre 1996, qui crée ce fonds national, dénommé FONGEFOR (association de gestion du fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue) dont l'agrément a été publié au Journal officiel du 31 décembre 1996.

Le FONGEFOR a pour objet :

- de recevoir la contribution que les organismes collecteurs relevant du « champ » doivent verser en application du décret du 7 août 1996 ;
- d'affecter cette dernière en deux parts égales entre les organisations patronales et syndicales représentatives ;
- et de l'attribuer à chacune des organisations.

Les attributions par le FONGEFOR en 2002 se répartissent ainsi :

(en euros)

COLLÈGE PATRONAL			COLLÈGE SALARIÉ				
CGPME	MEDEF	UPA	CFE/CGC	FO	CGT	CFDT	CFTC
3.041.811,37	5.381.666,27	935.941,96	1.871.883,92	1.871.883,92	1.871.883,92	1.871.883,92	1.871.883,92
9.359.419,60			9.359.419,60				
TOTAL : 18.718.839,20							

C.- UNE CONCEPTION RENOVEE DE L'OFFRE DE FORMATION

1.- Les conditions de la concurrence

a) *Les modalités actuelles de la concurrence*

En France, l'existence d'un marché de la formation professionnelle continue se traduit par une concurrence entre les organismes de formation et les produits de formation qu'ils proposent.

En 2000, selon les dernières données de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, 7.500 organismes ont exercé, à titre principal, une activité de formation ; le chiffre d'affaires dégagé par ces organismes s'est établi à 2,7 milliards d'euros. Plus de 4,6 millions de stagiaires ont été formés, pour une durée moyenne de 83 heures. Les formations techniques et professionnelles relatives aux activités de service concernent 60% des stagiaires et 50% des heures stagiaires ; à l'opposé, les formations relatives aux activités de production poursuivent leur déclin et ne concernent désormais que 10% des stagiaires formés.

Selon une enquête réalisée en 2001 par la Fédération de la formation professionnelle auprès des organismes de formation privés, la moitié de l'activité de formation est réalisée dans trois domaines : formations générales, pré-professionnelle et d'insertion, formations spécifiques à des métiers, formations linguistiques (51%) ; les autres domaines concernent l'informatique et la bureautique (10%), l'encadrement, le développement personnel et la communication (7%), le marketing et la vente (5%), le droit, la finance et la gestion (5%).

A l'avenir, la part des formations portant sur les fonctions administratives, le droit, la finance et la gestion devrait baisser ; en revanche, les formations en logistique, les formations technologiques et techniques, les formations portant sur le marketing et la vente, notamment, devraient connaître un succès croissant.

De même, le développement des technologies de l'information devrait permettre d'accroître la place du « *e-learning* » sur le marché de la formation.

Il faut également souligner l'effet induit par la mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience. Pour ceux qui n'obtiennent pas l'entièreté d'un titre ou d'un diplôme, le complément de formation conduira les organismes de formation à proposer des produits personnalisés adaptés au parcours de professionnalisation des publics (en contenu et en temps). Il s'agit de répondre davantage à une logique de demande qu'à une logique d'offre.

Au final, la concurrence entre les organismes de formation et la diversification des produits de formation qui en résulte doit tendre à développer la qualité des prestations proposées aux entreprises pour le compte de leurs salariés, aux salariés eux-mêmes, aux demandeurs d'emplois et aux particuliers.

b) Le nouveau code des marchés publics sur l'offre de formation

Le décret du 7 mars 2001 fait clairement entrer les services, y compris ceux touchant à l'insertion et à la formation professionnelles, dans le champ des marchés publics, tout en ouvrant la possibilité d'une procédure allégée décrite à l'article 30 du code pour les services de qualification et d'insertion professionnelles. Il engage à distinguer clairement les démarches d'achat et de subventionnement, ce dernier demeurant possible. Parallèlement à l'élaboration du décret portant nouveau code des marchés publics, en 2000, une table ronde sur l'offre de formation a regroupé tous les acteurs : financeurs (Etat, collectivités territoriales, établissements publics), prescripteurs, partenaires sociaux, offreurs de formation privés et publics. Elle a permis de réaliser un diagnostic partagé ouvrant sur des propositions communes. Ces travaux ont associé financeurs et opérateurs dans une logique d'objectifs plutôt que de moyens qui prévalait jusque là vis à vis de l'offre de formation.

A la suite de l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics et des conclusions de la table ronde, trois circulaires destinées à outiller les services ont été rédigées.

Une première circulaire DGEFP 2002/30 du 4 mai 2002 a pour objet la distinction entre la commande publique et le subventionnement en matière de services d'insertion et de qualification professionnelles. A la différence des subventions qui constituent une contribution financière de la personne publique à une opération initiée et menée par un tiers pour répondre à des besoins que celui ci a définis, l'objet du marché doit être précisément défini par la personne publique en vue de répondre à son besoin. Dans les deux cas, les services de l'Etat sont invités à ouvrir largement le « tour de table » de façon à pouvoir sélectionner les organismes offrant la meilleure qualité de service.

La circulaire DGEFP 2002/31 du 4 mai 2002 relative à la commande publique de services de qualification et d'insertion professionnelles détaille le régime applicable en cas de recours aux marchés publics. Elle synthétise les règles juridiques applicables aux services de qualification et d'insertion professionnelles et a pour objet d'outiller les services dans l'élaboration de leurs commandes, avec l'ambition de mettre en place les conditions d'une expression transparente et efficace des besoins publics.

Enfin la circulaire DGEFP 2002/32 du 4 mai 2002 relative aux coûts de référence des subventions en matière d'insertion et de qualification professionnelles est destinée à aider les services de l'Etat, dans le cadre de la liberté d'octroi de la subvention et de la suppression des barèmes de la formation professionnelle, en donnant des repères aux gestionnaires garants de l'optimisation de la gestion des crédits publics. Elle s'appuie désormais sur la notion de coûts complets et identifie des coûts moyens constatés qui pourront servir de référence dans le cadre de l'analyse des dossiers de subventionnement par les services instructeurs.

c) Des difficultés importantes persistent dans l'application des règles de l'achat public

Jusqu'à l'application des nouvelles règles de l'achat public, les prestations de qualification et d'insertion professionnelles étaient financées par le biais de la subvention. L'entrée en vigueur du code impose une distinction entre subvention, qui demeure un mode possible de financement, et achat public. Si la procédure de passation des marchés de services de qualification et d'insertion professionnelles est allégée, elle ne saurait les exonérer du respect des principes généraux de la commande publique (liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures) et des règles d'exécution de droit commun. Ce sont ces règles d'exécution qui posent quelques problèmes pour la formation professionnelle.

Après plus d'un an d'application, plusieurs difficultés sont soulevées par les acheteurs publics et les prestataires. Ces difficultés se concentrent notamment autour des règles d'exécution et des modalités de financement, perçues comme drastiques par certains organismes de formation. S'agissant tout d'abord des avances, le code des marchés publics indique que le montant cumulé de l'avance forfaitaire (5%) et de l'avance facultative (20% maximum) ne peut excéder 25% du montant des prestations à réaliser, conformément aux articles 87 et 88.

Le secteur de la formation professionnelle fonctionnait, jusqu'à l'entrée en vigueur du code des marchés publics, sur un système d'avances plus conséquent pouvant dépasser 50% du montant de la prestation à réaliser.

De plus, les organismes de formation doivent, pour pouvoir bénéficier de l'avance facultative de 20%, constituer une garantie à première demande, procédure onéreuse qui leur incombe et que nombre d'organismes du secteur associatif ne peuvent réaliser.

Cette règle pénalise les petits organismes de formation qui ne disposent pas de trésorerie ou de fonds propres suffisants, contrairement à l'objectif du code des marchés publics de favoriser l'accès des PME à la commande publique. Certes, le système des acomptes, dont le principe de versement mensuel s'applique aux PME - entendu au sens communautaire comme des organismes de moins de 250 employés et de moins de 40.000.000 euros de chiffre d'affaire y compris les associations, est censé répondre à cet enjeu. Cependant, pour les services déconcentrés du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité comme pour les prestataires, il aboutit à alourdir, pour certains dispositifs, les procédures

administratives en multipliant les opérations de facturation, de contrôle, de certification du service fait et de paiement.

L'offre de formation de services de qualification et d'insertion professionnelles est constituée principalement de petites structures : associations, très petites entreprises, petites et moyennes entreprises. Ces organismes, majoritaires dans le secteur de la formation professionnelle, éprouvent de nombreuses difficultés à répondre de manière satisfaisante aux appels d'offre, faute de personnels suffisants et qualifiés pour instruire leurs dossiers de candidatures.

2.- Professionnalisation de l'offre

Le marché de la formation professionnelle continue est un marché d'abord et essentiellement privé avec une multitude d'opérateurs – 7.485 recensés en 2000 - et de très nombreux acheteurs (entreprises, particuliers, administrations. Les opérateurs publics et parapublics ne constituent que 6% des organismes de formation et réalisent 21% du chiffre d'affaire.

L'offre de formation est donc majoritairement sous statut privé et les entreprises qui assurent 43% de la dépense de formation continue, en sont les principaux clients.

S'agissant des opérateurs publics ou parapublics, l'avis du Conseil de la concurrence n° 00-A-31 du 12 décembre 2000, relatif à une demande d'avis présenté par la Fédération de la formation professionnelle (FFP), a dégagé un certain nombre d'éléments sur le marché de l'offre de formation. L'avis indique ainsi que *« le contrat de progrès signé avec l'État rappelle que les interventions de l'AFPA sur le marché concurrentiel de formation se feront à égalité de concurrence avec les opérateurs privés, tant du point de vue de l'accès aux marchés que de la prise en compte du coût complet des prestations fournies »*. En outre, il est constaté que les organismes publics de formation peuvent bénéficier d'éléments positifs liés à la notoriété ou à l'image du service public : *« Il ne peut être exclu que, pour tel type de formation professionnelle continue, un des opérateurs publics se trouve en position dominante localement »*. Enfin, la conclusion de l'avis rappelle que les opérateurs publics, en tant que dispensateurs de formation, ne doivent pas user de l'accès privilégié à l'information résultant de leur participation aux instances de concertation pour évincer leurs concurrents du privé.

Votre Rapporteur spécial souligne que la modernisation des modes de gestion des opérateurs publics intervenant sur le marché concurrentiel devraient permettre de rétablir de saines règles de concurrence. Néanmoins, d'importants écarts de prix sur catalogue pouvant toujours être constatés en 2003 (jusqu'à 60% moins cher à prestation identique), il convient de poursuivre l'effort d'adaptation des organismes publics concernés afin qu'ils respectent les prix du marché, conformément aux règles d'une concurrence véritablement équitable.

3.– La nécessaire simplification du système actuel

a) L'évaluation des dispositifs de formation

S'agissant de l'évaluation des dispositifs de formation, l'Etat a mis en place depuis de nombreuses années des démarches d'évaluation des dispositifs qu'il finance. Ainsi, dès la mise en place du premier contrat de progrès liant l'Etat et l'AFPA, un comité d'évaluation a été constitué. Présidé par une personnalité indépendante, il est chargé d'évaluer le déroulement du contrat, son exécution par les parties signataires et la réalisation des objectifs fixés dans le contrat.

La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) est chargée d'assurer la production régulière et fiable des statistiques utiles au ministère et aux acteurs sociaux (partenaires sociaux, conseils régionaux, acteurs du secteur public de l'emploi, presse économique et sociale). Elle est chargée plus généralement de mettre à la disposition de ces derniers, au travers de ses publications, les éléments de statistique, d'étude, d'évaluation et de recherche qui leur sont nécessaires. Au-delà de la conception, collecte, exploitation et diffusion des données statistiques dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, elle est chargée de l'animation de la recherche autour de ces thématiques.

L'offre de formation faisant intervenir plusieurs financeurs, plusieurs organismes partenariaux ont été mis en place pour évaluer les politiques de formation.

Le Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (CCPRA), institué par la loi de décentralisation de 1983 conférant aux régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, est un lieu de concertation entre les trois financeurs que sont l'Etat, les Régions, les organisations syndicales et professionnelles (employeurs, salariés, chambres consulaires). L'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue et d'apprentissage constitue l'une des missions du Comité de Coordination. Elle lui a été confiée par la loi du 20 décembre 1993. Tous les trois ans, le Comité de Coordination doit transmettre au Parlement et au Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi un rapport de son activité, construit à partir de travaux techniques menés dans les 26 Régions et de travaux thématiques. En validant le protocole d'évaluation lors de son comité plénier de juillet 2000, le Comité de Coordination a lancé les travaux de la troisième évaluation, qui s'achèveront en 2003.

Enfin, le Céreq est un établissement public qui dépend du ministère de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche, du ministère délégué à l'Enseignement scolaire ainsi que du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité. Pôle public d'expertise au service des acteurs de la formation et de l'emploi, le Céreq concilie production de statistiques, recherches, études et accompagnement d'actions.

Votre Rapporteur spécial souligne toutefois que toute évaluation doit elle-même être évaluée, et qu'il convient de mesurer son efficacité sur la base de comparaisons européennes. Il préconise donc la réalisation d'études de « *benchmarking* » en matière de politiques de formation professionnelle.

b) Vers la simplification

Le Premier Ministre a annoncé lors de son discours de clôture des Assises des libertés locales à Rouen le 28 février 2003 qu'il souhaitait parachever le transfert des compétences dans le domaine de la formation professionnelle en confiant aux régions la responsabilité de la politique et des outils de la formation qualifiante des demandeurs d'emploi.

Le projet de loi de décentralisation, préparé au deuxième trimestre 2003 et qui sera présenté au Parlement à l'automne, prévoit ainsi le transfert aux conseils régionaux des crédits de l'Etat qui, aujourd'hui financent les actions de formation en direction des demandeurs d'emploi ainsi que les prestations associées (hébergement, restauration et suivi médico-psychologique et pédagogique des stagiaires), menées par les centres de formation relevant de l'AFPA.

L'ensemble des outils de la formation professionnelle sera donc prochainement de la compétence des régions qui deviendront les interlocuteurs privilégiés des organismes de formation présents sur leur territoire.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 29 octobre, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné le budget de la formation professionnelle pour 2004.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, un débat a suivi.

M. Jean-Louis Dumont a souligné le caractère indispensable des crédits de formation professionnelle, compte tenu de la crise de l'emploi qui frappe notre pays. Ils sont essentiels pour favoriser la mobilité. Les passerelles entre les services de formation comme l'Éducation nationale, les centres de formation pour adultes et les autres organismes de formation professionnelle sont sans doute insuffisantes, mais il ne faut pas caricaturer leur rôle. Ces services se rencontrent beaucoup plus sur le terrain qu'il n'a été dit.

Les crédits sont sans doute insuffisants, mais l'action des régions est très complémentaire de celle de l'État, lequel doit être le garant de l'équité dans l'accès à la formation promotionnelle sur l'ensemble du territoire. Les régions sont un lieu de cohérence et d'ambitions partagées tout à fait essentiel.

Beaucoup est attendu de la validation des acquis et des expériences. Le retard de la France en la matière doit être rapidement comblé.

M. Michel Bouvard a estimé nécessaire de mesurer le taux de consommation des crédits du Fonds social européen en matière de formation professionnelle.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a demandé quels étaient les organismes reconnus pour la validation des expériences professionnelles et l'état de préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique dans le champ de la formation professionnelle.

Votre **Rapporteur spécial**, a apporté les éléments de réponse suivants :

– l'effort est à juste titre porté sur les populations les plus fragiles. L'AFPA forme ainsi, essentiellement, des demandeurs d'emploi ;

– il faut sans doute aller plus vite en matière de validation des acquis de l'expérience. Mais on doit malheureusement constater des différences culturelles d'approche entre le monde de l'Éducation nationale et celui de l'entreprise ;

– s'agissant de la mise en œuvre de la loi organique, rien n'est définitivement arrêté. Néanmoins, cinq programmes semblent actuellement envisagées au ministère de l'Emploi ; aucun ne concerne spécifiquement et exclusivement la formation professionnelle ; les crédits correspondants feront l'objet d'une ventilation entre différentes actions de plusieurs programmes ;

– il serait utile que la Cour des comptes procède à des études sur le rôle des missions locales et des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), sur l'efficacité des dispositifs de formation professionnelle et sur les mises à disposition d'agents publics dans le secteur de la formation professionnelle.

M. Jean-Louis Dumont a estimé que la reconnaissance des équivalences de diplômes soulevait les mêmes difficultés que celles pouvant surgir s'agissant de la validation des acquis de l'expérience.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné les obstacles rencontrés par la deuxième génération issue de l'immigration pour l'obtention de stages en alternance dans les entreprises. Les jeunes des banlieues rencontrent de réelles difficultés pour obtenir des contrats de qualification ou d'apprentissage. Cette question mériterait certainement d'être approfondie.

La Commission a *adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial les crédits de la formation professionnelle, et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

N° 1110 Annexe 5 – Rapport spécial de M. Jean-Michel Fourgous sur le projet de loi de finances pour 2004 : Formation professionnelle