

N° 257

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 2003 (n° 230)

TOME III

AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL ET SOLIDARITÉ

FORMATION PROFESSIONNELLE

PAR M. CHRISTIAN PAUL,

Député.

Voir le numéro : 256 (annexe n° 5).

Lois de finances

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UN BUDGET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ILLUSTRANT LE MANQUE D'AMBITION DU GOUVERNEMENT POUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	7
A. L'EMPLOI, UN MARCHÉ COMME LES AUTRES ?	7
1. La remise en cause des trente-cinq heures, un coup dur pour la formation	7
2. Les jeunes, premières victimes du déficit de formation	8
3. La fin des contrats aidés.....	9
B. UN BUDGET INSUFFISANT POUR REMÉDIER AUX DÉSÉQUILIBRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL	9
1. Une baisse des moyens réels derrière l'apparente stagnation des crédits	10
2. L'absence de mesures nouvelles positives et fortes.....	11
3. Un désengagement massif de l'Etat sur certaines actions	12
C. UN BUDGET SANS CONVICTIONS.....	13
1. Des moyens en contradiction avec les objectifs affichés : l'exemple de l'alternance	13
2. Un budget sous-calibré.....	14
II.- QUELLES RÉFORMES POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE ?	17
A. LE CONTEXTE DE LA RÉFORME	17
1. Pourquoi une réforme ?	17
2. Quelles perspectives de réforme ?	18
a) <i>Le premier chantier consiste en une nouvelle étape de la décentralisation de la formation professionnelle</i>	18
b) <i>Le deuxième chantier est celui de la négociation collective sur la formation professionnelle</i>	19
c) <i>Le troisième chantier est celui de l'assurance formation</i>	19
d) <i>Une articulation délicate</i>	19

B. VERS UNE DECENTRALISATION MAITRISEE	20
1. La nécessité de procéder avec méthode	20
a) Une notion floue	20
b) La levée préalable de l'hypothèque financière	20
c) Les compétences susceptibles d'être transférées aux régions	21
d) La méthode de l'expérimentation relève de la plus élémentaire prudence	23
2. Assortir le processus de garanties	24
a) L'Etat ne saurait renoncer à sa compétence normative	24
b) Il doit également conserver un rôle majeur dans l'égalité de l'accès à la formation sur l'ensemble du territoire	24
c) Il doit enfin continuer d'exercer sa mission de contrôle et renforcer sa capacité d'évaluation	25
d) Une prise en charge de la réforme par les partenaires sociaux est également indispensable	25
C. METTRE EN PLACE UN VERITABLE DROIT A LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE	26
1. Deux approches divergentes sur les modalités d'exercice de ce droit	26
a) Il existe des priorités admises par tous	26
b) Quelles en sont les déclinaisons proposées ?	26
2. Le choix d'une réelle deuxième chance	27
TRAVAUX DE LA COMMISSION	29

INTRODUCTION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est appelée à se prononcer pour avis sur les crédits destinés à la formation professionnelle inscrits au budget du ministère de l'emploi.

Son rapporteur pour avis ne se livrera pas à une analyse détaillée des crédits budgétaires affectés à la formation professionnelle dans la mesure où cet exercice est amplement réalisé par l'annexe explicative au projet de loi de finances – le « jaune budgétaire » – et par le rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan saisi au fond dudit projet.

Il semble cependant nécessaire après un bref exposé de la structure des crédits proposés de s'intéresser à l'évolution de quelques postes de dépenses particulièrement significatifs. L'effort consenti en faveur de la formation professionnelle, instrument essentiel d'une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail, reflète en effet l'ambition réelle de la politique de l'emploi. Il en est l'un des meilleurs baromètres. De ce point de vue, le rapporteur pour avis tient à préciser d'emblée que le budget de la formation professionnelle n'est pas à la hauteur du défi posé par le haut niveau du chômage en France.

Au-delà de la dimension par nature conjoncturelle de l'exercice budgétaire, le rapporteur pour avis a choisi de consacrer la deuxième partie de ce rapport aux perspectives d'évolution de la formation professionnelle. Entamée par la loi de modernisation sociale cette réforme est aujourd'hui suspendue au déroulement de deux processus : d'une part, la nouvelle étape de la décentralisation annoncée par la majorité, dont la formation professionnelle semble devoir être un champ privilégié ; d'autre part, la reprise de la négociation interprofessionnelle interrompue à l'automne 2002, dont le gouvernement semble considérer qu'elle est le prélude essentiel à la mise en place d'une assurance formation, alternative libérale à un droit à la formation tout au long de la vie.

Le rapporteur pour avis a choisi à quelques semaines du débat sur la décentralisation de s'interroger sur la compatibilité de ces deux initiatives pour l'évolution de la formation professionnelle, sur le contenu de ces réformes et les garanties qui doivent les entourer.

I.- UN BUDGET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ILLUSTRANT LE MANQUE D'AMBITION DU GOUVERNEMENT POUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

La France est aujourd'hui dans une situation paradoxale. Elle compte près de trois millions de chômeurs et les perspectives pour l'emploi sont assombries par une croissance faible, aggravée au surplus par certains choix économiques tel celui de ne pas soutenir la consommation. Or, plusieurs secteurs font face à une pénurie de main d'œuvre faute de salariés qualifiés. L'artisanat estime ainsi qu'il pourrait recruter un million de salariés compte tenu des besoins.

Face à cette profonde inadéquation entre l'offre et la demande de travail, la formation professionnelle, et plus largement la politique de l'emploi, devrait constituer un élément de réponse privilégié. Tel n'est malheureusement pas le cas si l'on en juge par les mesures arrêtées ces derniers mois et celles susceptibles d'être mises en œuvre avec le présent budget.

A. L'EMPLOI, UN MARCHÉ COMME LES AUTRES ?

Le gouvernement a fait le choix ces derniers mois de démanteler plusieurs des instruments essentiels de la politique de l'emploi et de s'en remettre en lieu et place de celle-ci aux mécanismes d'ajustement naturels de l'offre et de la demande. Ces mesures ne seront pas sans conséquences sur le niveau du chômage et nuisent pour certaines d'entre elles directement à l'effort de formation professionnelle.

1. La remise en cause des trente-cinq heures, un coup dur pour la formation

La première de ces mesures concerne la durée du travail et l'application des trente-cinq heures. Il n'est pas question ici de revenir sur le fond de ce qui est présenté comme un assouplissement : nul ne saurait pour autant contester – puisque tel est leur but avoué – que les mesures proposées auront pour effet de remettre en cause de façon durable l'application d'une durée effective de travail de trente-cinq heures par semaine, sans gain réel de pouvoir d'achat pour les salariés.

Les effets en sont multiples. Le fait de travailler davantage signifie que les salariés disposeront de moins de temps libre pour se former. On n'évoque pas ici les formations d'adaptation au poste de travail, obligatoires pour l'employeur, rapidement « rentabilisées », qui doivent avoir lieu sur le temps de travail effectif. Il est en revanche question de ce que l'on appelle le co-investissement, c'est-à-dire le partage du coût de la formation entre l'employeur et le salarié, qui donne une partie de son temps libre, pour des formations dites de développement des compétences personnelles. La deuxième loi « Aubry » avait étendu la faculté de recourir à cette formation co-gérée, que le salarié pouvait ainsi s'approprier, et invité les partenaires sociaux à négocier sur ce point. Le co-investissement avait de fait été au cœur de la négociation interprofessionnelle de l'an dernier. Le retour aux trente-neuf heures tue évidemment dans l'œuf toute velléité de reprise des négociations autour de cette question.

Le deuxième effet du retour aux trente-neuf heures concerne le compte épargne temps prévu à l'article L. 227-1 du code du travail mis en place par la loi « Aubry II ». Il s'agissait de permettre aux salariés d'enregistrer des heures et des jours correspondants à des repos compensateurs, des jours de réduction du temps de travail, voire une partie des congés payés sous forme d'un capital en temps qui pourrait par la suite être utilisé notamment pour suivre des formations longues. La gestion de ce compte épargne-temps, complétée par la future mise en place d'un système de garanties collectives, constituait l'embryon d'un droit à la formation tout au long de la vie.

Là encore, le projet de loi « relatif aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi » enterme tout développement de cette nature. Outre que les salariés auront moins d'heures à épargner du fait de la baisse des repos compensateurs pour les heures supplémentaires, de la remise en cause de certains jours fériés par la référence unique à la durée annuelle du travail, de la diminution des jours de RTT, cette épargne ne sera plus calculée en temps mais en argent. La monétarisation du compte épargne-temps aboutit à en faire une rémunération différée, un simple compte d'épargne, et au rendement moins attractif que ceux proposés par les établissements financiers puisque aucune garantie d'indexation n'est prévue par le texte, pas plus d'ailleurs que la garantie de ce capital.

2. Les jeunes, premières victimes du déficit de formation

Le gouvernement actuel s'est montré très critique à l'égard des emplois jeunes. Au-delà même du fond de la mesure, l'opposition n'a eu de cesse entre 1997 et 2001 de critiquer l'absence du volet formation du dispositif. Ces critiques partiellement justifiées dans certains secteurs ou sur certains types d'emplois ont progressivement trouvé des réponses concrètes. Les trois quarts des jeunes salariés embauchés dans le cadre du programme « nouveaux services-emplois jeunes » bénéficient de formations selon une étude du ministère de l'emploi publiée début septembre 2002. Parmi les employeurs interrogés en février 2002 dans le cadre de cette enquête, 80 % indiquent s'être engagés dans une démarche de formation de l'un ou plusieurs de leurs salariés en emplois jeunes. Ces derniers sont 73 % à en avoir bénéficié, précise la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares).

Quelle réponse le gouvernement apporte-t-il quant à lui aux jeunes sortant du système scolaire ? Faut-il rappeler que 80 000 jeunes sortiront en 2003 du dispositif emplois jeunes et qu'à l'heure actuelle aucune mesure annoncée n'accompagnera cette sortie ? Faut-il rappeler que la seule piste offerte aux jeunes par le gouvernement est celle du contrat sans charges adopté en urgence cet été ? Le rapporteur pour avis regrette l'absence d'information sur le rythme actuel de conclusion de ces contrats.

Ce contrat ne comprend, en dépit des critiques de l'opposition et des partenaires sociaux, aucun accompagnement en termes de formation alors même qu'il s'adresse à des jeunes sans qualification. Au mieux, il sera une impasse, une voie sans issue vers quarante ans d'activité non qualifiée pour ceux sortis du système scolaire sans qualification. Au pire, il détournera un certain nombre de jeunes des dispositifs de formation en alternance (apprentissage, contrats de qualification) et ce de façon définitive : comment envisager que ces jeunes abandonnent un CDI au SMIC pour un contrat d'alternance à durée déterminée payé parfois 25 % du SMIC ?

La réponse est que la mise en situation de travail les incitera naturellement à se former et que l'entreprise les formera « sur le tas ». On peut effectivement s'en remettre au jeu du marché pour espérer que ces jeunes feront l'effort de se former afin de rester performants et conserver leur emploi. Force est malheureusement de constater qu'il ne s'agit là que d'un vœu pieux tandis que la contrepartie en exonérations de cotisations sociales de 200 millions d'euros est elle bien réelle. Le rapporteur pour avis aurait préféré que cette somme soit affectée à une démarche volontariste et concrète de formation des jeunes et ne soit pas financée par des économies drastiques sur l'alternance.

3. La fin des contrats aidés

Depuis la mise en place du gouvernement Raffarin, les annonces contradictoires n'ont cessé de se succéder sur le sort des contrats emplois solidarité (CES) et des contrats emplois consolidés (CEC). On se doit donc d'abord de rappeler quelques chiffres : 295 000 CES auront été conclus en 2001 ; 80 000 sont prévus dans le projet de budget pour 2003.

Dès lors, une première question s'impose : où sont les moyens permettant au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité de disposer de 20 000 CES par mois comme il l'a annoncé devant l'Assemblée nationale lors de la première séance de questions au Gouvernement le 1^{er} octobre dernier ? La différence porte sur plusieurs centaines de millions d'euros, il n'est donc pas possible de résoudre cette contradiction par quelque mesure de redéploiement des crédits ou d'économie interne.

Une seconde question s'impose. Quel sera le taux de prise en charge des CES par l'Etat ? Il a dans un premier temps été réduit ; il semble que le ministre soit depuis revenu sur cette mesure mais la réduction continue de figurer dans le projet de loi de finances et porte sur une somme avoisinant 50 millions d'euros.

Il faut admettre que la logique de l'actuelle majorité, selon laquelle la création d'emplois dépend essentiellement de la croissance, du coût du facteur travail et de la rentabilité économique des emplois créés, est cohérente avec la suppression de ces contrats. Correspond-elle pour autant à la réalité ? Les trois millions de chômeurs peuvent-ils espérer accéder sans dispositif d'insertion ou/et de formation à un emploi normal ? Cette conception est-elle socialement supportable ?

Le démantèlement de trois instruments essentiels de la politique de l'emploi, puisqu'ils concernent 900 000 emplois, laisse craindre une aggravation forte du chômage dans les prochains mois. Ce choix suppose à tout le moins que soient adoptées des mesures en matière de formation professionnelle rapprochant la formation des demandeurs d'emploi des besoins des entreprises. Il implique un budget de la formation professionnelle dynamique.

B. UN BUDGET INSUFFISANT POUR REMEDIER AUX DESEQUILIBRES DU MARCHE DU TRAVAIL

Ce budget se traduit d'abord par une baisse des moyens réels en faveur de la formation professionnelle, en particulier de ceux confiés à l'Etat notamment en faveur des publics les plus en difficulté, et par l'absence de mesures nouvelles fortes.

1. Une baisse des moyens réels derrière l'apparente stagnation des crédits

Le rapporteur pour avis se doit tout d'abord d'observer que la formation professionnelle résiste plutôt bien – en apparence tout au moins – dans un budget du ministère du travail sinistré avec plus de 5,7 % de baisse par rapport à l'an dernier.

On rappellera que les crédits consacrés à la formation professionnelle peuvent faire l'objet de deux présentations.

Une première présentation consiste à distinguer les crédits concourant directement à la formation professionnelle, ceux des chapitres 43-06 et 43-70 qui forment l'agrégat 02 dit « formation professionnelle ».

Tableau 1 : agrégat 02 – formation professionnelle

(en millions d'euros)

	<i>LFI 2002</i>	<i>PLF 2003</i>
Formation professionnelle	3 930	3 933
A – Formations en alternance	2 069	1 965
B – Actions de formation à la charge de l'Etat	554	577
C – Dotation globale de décentralisation	1 307	1 391

Une deuxième consiste à identifier tous les articles concourant à cet objectif inscrits dans le fascicule « emploi » du projet de loi de finances. On peut ainsi comptabiliser les moyens affectés aux chapitres :

- 43-06 relatif au financement de la formation professionnelle qui regroupe l'ensemble des dépenses de primes, de compensations d'exonération de cotisations sociales, de rémunérations et d'aides au fonctionnement des dispositifs (figurent notamment dans ce chapitre les dotations décentralisées) ;

- 43-70 relatif au financement de la formation professionnelle ;

- 43-71 relatif à la formation professionnelle des adultes essentiellement constitué de la subvention de fonctionnement à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

- 44-70 relatif aux dispositifs d'insertion des publics en difficulté.

Ce dernier chapitre ne concerne que partiellement la formation professionnelle puisque ne concourent à celle-ci que certains articles, notamment ceux relatifs aux formations des chômeurs de longue durée, au programme TRACE, aux bourses d'accès à l'emploi et au financement du réseau d'accueil des jeunes.

S'ajoutent enfin les dotations en capital inscrites aux chapitres 66-00 et 66-71.

Tableau 2 : budget de la formation professionnelle par chapitres budgétaires

(en millions d'euros)

<i>Chapitres</i>	<i>LFI 2001</i>	<i>Crédits 2002</i>	<i>PLF 2003</i>
43-06	1 255,9	1 307,2	1 389,4
43-70	2 828,1	2 619,0	2 571,2
43-71	697,1	710,5	722,7
44-70	466,4	568,6	483,8
Dotations en capital	59,9	64,3	47,0
Total	5 307,4	5 269,6	5 214,1

On peut donc constater que les moyens consacrés *stricto sensu* à la formation professionnelle, ce que l'on appelle l'agrégat 02, restent stables à 3,93 milliards d'euros avec une hausse de 3 millions d'euros par rapport à la loi de finances de l'an dernier. En revanche, si l'on intègre de façon plus complète les crédits destinés à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) qui augmentent légèrement et ceux destinés à l'insertion des publics les plus en difficulté en nette diminution, la baisse des crédits s'établit à 1,05 %.

On peut donc juger que les moyens de la formation professionnelle, au mieux, stagnent en euros courants, voire diminuent légèrement.

Cette stagnation doit au surplus être appréciée à l'aune de deux facteurs. Le premier est la hausse des prix : la « hausse » des crédits de 3 millions d'euros, inférieure à 0,1 % des crédits, ne compense même pas l'inflation. Le deuxième élément d'appréciation tient à l'évolution de la structure des moyens. La faible baisse des moyens réels consacrés à la formation professionnelle découle essentiellement de la bonne tenue des dotations décentralisées qui augmentent de 6,4 %. Cette hausse tient, quant à elle, à l'existence de transferts de compétences sur lesquels on reviendra mais surtout à l'automatisme de l'indexation de ces dotations décentralisées. Il ne faudrait donc pas y voir une hausse des moyens décentralisés : il ne s'agit là que d'ajustements mécaniques.

2. L'absence de mesures nouvelles positives et fortes

Quelques mesures positives méritent d'être relevées.

La première d'entre elles concerne la hausse de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit ainsi le transfert de 5,12 millions d'euros de l'État aux régions dans le cadre de la dotation générale de décentralisation afin de financer la revalorisation des taux et montants des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle à compter du 1^{er} janvier 2003. Dans le même esprit, une mesure nouvelle de 1,34 million d'euros est prévue pour la revalorisation de la rémunération des stagiaires de l'AFPA. Il convient de saluer cette mesure attendue depuis longtemps puisque ces barèmes n'ont pas été revus depuis 1993, voire depuis

plus de quinze ans pour certains. Cette non-revalorisation pénalisait particulièrement les stagiaires de plus de 18 ans : ce barème, souvent retenu par défaut, concerne plus de 40 % des stagiaires, y compris de très nombreux jeunes de 26 ans et plus et ne leur permettait plus de suivre dans des conditions décentes une formation qualifiante.

Une deuxième mesure consiste en la hausse des crédits de l'allocation fin de formation (AFF), allocation mise en place par le précédent gouvernement pour accompagner la réforme de l'assurance chômage. La mesure nouvelle de 35 millions d'euros ne semble malheureusement pas de nature à répondre aux besoins. On rappellera que l'allocation formation reclassement à laquelle elle s'est pour partie substituée s'élevait à plusieurs centaines de millions d'euros. L'AFF est particulièrement nécessaire pour les demandeurs d'emploi engagés dans une formation longue. Les moyens ne permettront que difficilement de prendre en charge certaines formations, telles que celles préparant aux professions paramédicales alors qu'il y a pénurie dans le secteur.

Une troisième mesure concerne la validation des acquis mise en place par la loi de modernisation sociale : les crédits progressent de 3,6 à 18 millions d'euros. Mais, là encore, les sommes ne sont pas à la hauteur des enjeux : elles ont en effet pour objet, d'après le « bleu » budgétaire, le financement de l'orientation des candidats à la validation, leur information, notamment par la création de plateformes d'accueil. Il n'est prévu aucun crédit pour le financement de l'accompagnement des candidats, la prise en charge des frais de validation, les frais de fonctionnement des jurys. Les crédits prévus serviront à informer sur le droit à la validation, ce qui est indispensable, le problème étant que les moyens de répondre aux attentes ainsi créées ne sont pas prévus. En tout état de cause, les sommes prévues seraient insuffisantes pour financer l'ensemble de ces actions. On peut par ailleurs s'interroger sur les conditions dans lesquelles cette démarche de validation pourra progresser : elle suppose une meilleure lisibilité de l'offre de certifications que la stagnation des moyens de la commission nationale de la certification professionnelle, pourtant chargée de la création d'un répertoire national, rend très hypothétique.

Ces mesures nouvelles, qui vont dans le bon sens, apparaissent cependant inadaptées à la réalité des besoins et sont sans commune mesure avec certaines des économies réalisées, par exemple, la baisse d'un milliard d'euros pour l'action de l'État en faveur des publics les plus en difficulté.

3. Un désengagement massif de l'Etat sur certaines actions

Le rapporteur pour avis ne peut que relever la réduction considérable des crédits sur certains postes significatifs.

On ne rappellera que pour mémoire la réduction affectant le financement des CES (688 millions d'euros de baisse du fait de la diminution de leur nombre, auxquels s'ajoutent 48 millions d'euros de baisse du fait de la réduction du taux de prise en charge) et celui des CEC (40 millions d'euros de baisse).

S'ajoute à cela la baisse des crédits :

- en faveur des entreprises d'insertion (plus de 13,8 millions d'euros) ;
- du programme TRACE (6,6 millions d'euros soit une baisse de 36 %) ;

- des bourses d'accès à l'emploi créées pour les jeunes inscrits dans un parcours TRACE attribuées pendant les périodes non rémunérées de celui-ci ni indemnisées au titre de l'assurance chômage (45,3 millions d'euros soit une baisse de 60 %).

Lors du débat sur le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, en réponse aux interrogations du groupe socialiste concernant le programme TRACE, le ministre a clairement affirmé : « Nous irons même au-delà puisque nous allons faire évoluer le programme TRACE vers ce que le Président de la République a appelé le CIVIS, le contrat d'insertion dans la vie sociale, qui reprendra, pour une grande part, les orientations du programme TRACE en les amplifiant de manière tout à fait sensible. »

Le « bleu » budgétaire ne justifie ces évolutions contradictoires avec les propos tenus que par un « *ajustement des crédits aux besoins* ». Ces coupes drastiques interviennent alors que le dispositif CIVIS annoncé, dont les contours restent flous, n'est pas encore en place et que le chômage des jeunes est reparti à la hausse. Peut-être convient-il de rapprocher ces évolutions de l'affirmation surprenante placée en tête de la présentation de l'agrégat 02 selon laquelle « *l'Etat ne conserve qu'une compétence résiduelle en matière de formation professionnelle notamment en direction des publics les plus en difficulté* ». Outre que cette affirmation semble quelque peu exagérée, une compétence, fût-elle résiduelle, doit être exercée pleinement. A la baisse d'un milliard d'euro des crédits pour l'insertion des publics spécifiques s'ajoute par exemple celle de 100 millions d'euros sur les crédits de l'alternance. Comment la justifier, sinon par l'abandon par le gouvernement des dispositifs permettant d'accéder progressivement à des emplois « normaux » ?

Le rapporteur pour avis partage l'affirmation faite par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale selon laquelle « *la formation professionnelle détermine l'emploi de demain* ». Compte tenu du sort qui lui est fait dans le présent projet de loi de finances, on peut craindre que l'emploi ne soit pas plus demain la priorité du gouvernement qu'il ne l'est aujourd'hui.

C. UN BUDGET SANS CONVICTIONS

Ce budget de la formation professionnelle s'illustre par un décalage étonnant entre les objectifs affichés et leur traduction budgétaire. Ce sous-calibrage manifeste appelle des clarifications et augure mal du processus de décentralisation.

1. Des moyens en contradiction avec les objectifs affichés : l'exemple de l'alternance

On ne peut que se réjouir de l'attachement manifesté dans ce budget aux dispositifs de formation en alternance. Il est ainsi prévu de créer près de 40 000 contrats d'alternance supplémentaires en 2003, soit une hausse de plus de 10 % des objectifs par rapport à l'exécution 2002 s'agissant des contrats de qualification et des contrats d'apprentissage. On notera que cette hausse apparente des objectifs ne constitue qu'une reconduction de ceux votés en loi de finances initiale pour 2002 et qui ne seraient pas honorés sur la présente gestion. Comment un objectif que le présent Gouvernement n'a pas jugé réalisable en 2002 pourrait-il être atteint en 2003 dans une conjoncture qui reste morose ?

**Tableau 3 : flux annuels d'entrées en contrats de formation en alternance
(France métropolitaine)**

	2001	LFI 2002	Prévisions 2002	PLF 2003
Contrats d'apprentissage	235 516	240 000	225 000	240 000
Contrats de qualification jeunes	130 398	135 000	125 000	135 000
Contrats de qualification adultes	8 375	14 000	11 500	14 000
Total	374 289	389 000	361 500	389 000

Source : projet de loi de finances pour 2003

Le problème est en outre que les moyens consacrés à l'alternance diminuent de 100 millions d'euros. On peut nuancer cette baisse en relevant que les primes relatives à l'embauche et à la formation des apprentis pour les contrats d'apprentissage conclus à compter du 1^{er} janvier 2003 sont en vertu de l'article 107 de la loi relative à la démocratie de proximité transférées aux régions (soit 46 millions d'euros) et que la suppression à compter du 1^{er} janvier 2002 de l'exonération spécifique de cotisations sociales pour le contrat de qualifications adultes explique pour partie la baisse de 10 millions d'euros constatée sur ce poste.

Il n'en demeure pas moins que les moyens consacrés à l'alternance diminuent au mieux de 45 millions d'euros. Comment entend-on financer 10 % de contrats en plus avec des moyens en baisse ?

Le rapporteur pour avis s'interroge sur cette contradiction. S'agit-il simplement de prévisions irréalistes ? Le gouvernement admet-il ainsi dès à présent que l'objectif recherché ne sera pas atteint ? Sinon, où sont les moyens nécessaires ? La baisse des moyens de l'alternance signifie-t-elle que le gouvernement anticipe l'effet d'éviction de ces dispositifs lié à la création du contrat sans charges pour les jeunes ? Il ne s'agit pas de polémiquer mais d'éclaircir une situation qui préoccupe les partenaires sociaux et fait peser de lourdes hypothèques sur les structures de formation, notamment les centres de formation des apprentis.

2. Un budget sous-calibré

Une clarification s'impose d'ailleurs également sur d'autres postes budgétaires.

Le gouvernement a souvent accusé l'ancienne majorité d'avoir dépensé de façon excessive sur le premier semestre 2002. Le rapporteur pour avis constate que les diminutions de crédits sont au contraire le plus souvent motivées par une faible exécution de la dépense en 2002. Il en va ainsi des crédits de paiement du titre VI qui baissent de 27 % ou encore une fois des crédits consacrés à l'alternance. Les réponses

au questionnaire budgétaire justifient ces baisses respectivement « *par le rythme d'exécution de la dépense* » et par « *des entrées qui se feront à un niveau moindre que celui envisagé en LFI 2002* ».

D'après le rapport d'exécution du budget 2002, il apparaît que le taux de consommation des crédits s'établit au 30 juin 2002 à un peu moins de 50 %. Ce taux est évidemment variable selon les articles : il est par exemple supérieur à cette moyenne pour les contrats de qualification jeunes et inférieur pour les contrats d'apprentissage.

La première conclusion que l'on peut en tirer est que la consommation des crédits s'est établie à un niveau normal sur la première moitié de l'exercice 2002. La seconde conclusion est que l'éventuelle sous-consommation des crédits pour 2002 ne pourrait être intervenue qu'au second semestre. Dès lors, on peut s'interroger sur les raisons d'une telle inflexion de la dépense. N'y a-t-il pas là une volonté délibérée de financer une partie de l'exercice 2003 par les reports de crédits de 2002 ? N'y a-t-il pas là un signal inquiétant à la veille d'une nouvelle étape de décentralisation en matière de formation professionnelle ? La minoration artificielle des crédits 2003 ne va-t-elle pas conduire à un sous-calibrage des dotations qui seront transférées aux régions ?

Le rapporteur pour avis propose donc le rejet des crédits de la formation professionnelle pour 2003 et attire l'attention sur la nécessité de réfléchir dès à présent aux contours et aux modalités de la future décentralisation ainsi qu'à son inclusion dans la nécessaire réforme en profondeur de la formation professionnelle.

II.- QUELLES REFORMES POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE ?

Le constat est aujourd'hui unanime sur la nécessité de réformer notre système de formation professionnelle. La loi de 1971 a vieilli, les mécanismes qui en résultent se sont progressivement complexifiés et accusent un décalage croissant avec les évolutions du marché du travail et les besoins en matière de formation professionnelle. On citera comme principal exemple de ce décalage le fait que la formation professionnelle était avant tout conçue comme la formation des salariés alors que les besoins de formation se font aujourd'hui sentir de façon particulièrement criante dans les phases de rupture que constituent les périodes de chômage. Autre exemple : la formation initialement conçue comme une seconde chance, loin d'atténuer les inégalités, tend depuis longtemps déjà à les accentuer.

Dès lors, à la veille d'une nouvelle décentralisation de la formation professionnelle, au moment où le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité appelle à la reprise de la négociation collective sur la formation professionnelle, au lendemain d'appels répétés des institutions communautaires et des partenaires sociaux européens en faveur de la mise en place d'un droit à la formation tout au long de la vie – thème majeur de la campagne des élections présidentielles – il a semblé nécessaire au rapporteur pour avis de faire sans *a priori* le point sur ces différentes pistes de réforme.

A. LE CONTEXTE DE LA REFORME

1. Pourquoi une réforme ?

Le constat dressé par le livre blanc¹ élaboré en mars 1999 sous l'égide de Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, reste valable et le diagnostic semble pouvoir être partagé par tous.

Le monde du travail est en pleine évolution sous l'effet de plusieurs facteurs :

- les activités sont en mutation constante du fait des nouvelles technologies et des changements dans l'organisation du travail, de l'entrée dans ce qu'il est convenu d'appeler la société de l'information ;

- la mobilité des salariés s'accroît et les ruptures professionnelles se font plus fréquentes, la formation intervenant désormais comme élément fondamental de processus de reconversion ce qui contraste avec la période antérieure dans laquelle elle avait pour principal objet d'accompagner la croissance en élevant progressivement la qualification des salariés en activité ; comme le souligne M. Eric Maurin dans son livre « *L'égalité des possibles* », la formation profite d'abord aux salariés dont la relation à l'emploi est la plus forte (salariés des grandes entreprises, salariés les plus anciens) tandis que les plus fragiles (salariés des PME, contrats précaires) y ont un moindre accès.

¹ « *La formation professionnelle – Diagnostics, défis et enjeux* »

- les besoins en qualifications et en compétences ont changé de nature ; on attend des salariés qu'ils soient plus autonomes, qu'ils fassent preuve de davantage d'initiative et la formation devient un moyen de confronter en permanence savoirs formels et savoirs issus de l'expérience ;

- les jeunes se trouvent placés devant une exigence de professionnalisation accrue, ce rôle étant moins assuré par l'entreprise, du fait de la précarité de leur début de trajectoire professionnelle.

Face à ce monde du travail en profonde mutation, le système de formation continue, loin de corriger les inégalités, tend à les reproduire :

- la population active reste insuffisamment formée – 40 % restant à un niveau de formation initiale inférieur au CAP – et la formation continue profite de façon paradoxale à ceux dont le niveau de formation initiale est le plus élevé ;

- les femmes restent cantonnées en grande majorité dans des métiers déterminés (60 % d'entre elles appartiennent aux six groupes professionnels que forment les professeurs des écoles, les professions intermédiaires de la santé et du travail social, les employés, le commerce et les services aux particuliers) du fait de leur formation initiale et bénéficient d'un moindre accès à la formation professionnelle continue que les hommes ;

- l'accès des demandeurs d'emploi à la formation qualifiante est mal aisé en raison de multiples facteurs tels l'accès même à l'offre de formation, aux financements, l'intervention de multiples acteurs dont les logiques sont différentes, la prise en charge des frais pédagogiques.

Ce système est en outre devenu d'une extrême complexité : en trente ans, pas moins de quatorze lois ont modifié de façon profonde les fondements législatifs de la formation professionnelle et l'intervention de multiples acteurs a rendu les règles du jeu peu lisibles. Le livre blanc évoque de ce point de vue un « *système multi-acteurs à responsabilité partagée* ».

2. Quelles perspectives de réforme ?

Le gouvernement a annoncé la mise en œuvre de trois chantiers.

a) Le premier chantier consiste en une nouvelle étape de la décentralisation de la formation professionnelle

On rappellera que celle-ci figure au cœur des compétences susceptibles d'être transférées aux régions d'après les annonces faites par le Président de la République, le Premier ministre et le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Le projet de loi constitutionnelle adopté en Conseil des ministres le 16 octobre dernier en constitue le premier volet. Les dispositions intéressant la décentralisation de la formation professionnelle sont celles prévues à l'article 2 qui permet d'inclure dans les lois et règlements des dispositions de nature expérimentale, à l'article 4 qui autorise les régions à utiliser cette faculté de dérogation à titre expérimental et enfin à l'article 6 qui prévoit les conditions de transferts des ressources correspondantes.

Le deuxième volet de cette réforme consistera en la présentation à la mi-mars 2003 d'un projet de loi organique dit « de modernisation de la République » comportant des transferts de compétences et une dimension relative à l'expérimentation. La préparation de ce texte sera précédée d'assises régionales destinées à faire la synthèse des attentes, notamment de celles des collectivités territoriales. Ce texte prévoira que les dispositions expérimentales seront au terme de la période d'expérimentation soit mises en extinction soit généralisées. Le délai fixé par le gouvernement pour cette phase d'expérimentations différenciées est selon les propos du Premier ministre de quinze ou vingt ans.

b) Le deuxième chantier est celui de la négociation collective sur la formation professionnelle

On rappellera pour mémoire que les partenaires sociaux ont suspendu cette négociation le 23 octobre 2001 et que l'assouplissement des trente-cinq heures remet en cause certains de ses éléments centraux. Les partenaires sociaux entendus par le rapporteur sont quasiment unanimes sur le fait que la négociation a peu de chances de redémarrer avant les élections prud'homales de décembre prochain et donc d'aboutir avant l'été 2003. La lettre adressée le 22 octobre par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité aux partenaires sociaux appelant à la reprise de cette négociation ne semble guère pouvoir accélérer ce calendrier.

c) Le troisième chantier est celui de l'assurance formation

Parmi les engagements de campagne du Président de la République - annoncée dans un premier temps comme devant accompagner la réforme de la loi de modernisation sociale -, cette loi qui devait intervenir rapidement semble reportée après la conclusion de la négociation interprofessionnelle, précédemment évoquée, dont elle pourrait constituer selon le vœu de François Fillon l'un des éléments centraux.

Le rapporteur pour avis ne peut que rappeler les difficultés comparables rencontrées par le précédent gouvernement. Il avait souhaité laisser se développer le dialogue social sur la réforme de la formation professionnelle et celui-ci a échoué. Sans l'intervention volontariste des pouvoirs publics par la loi de modernisation sociale, les premiers jalons de la réforme d'ensemble du système que constituent la validation des acquis de l'expérience, la réforme de la collecte de la taxe d'apprentissage et la modernisation des comités régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle n'auraient jamais vu le jour. Il est d'ailleurs à noter que sur les quatorze lois régissant la formation professionnelle, seule celle de 1993 résulte d'un accord entre les partenaires sociaux.

d) Une articulation délicate

Le processus de décentralisation engagé de façon extrêmement rapide est susceptible de concurrencer voire de déstabiliser le dialogue social qui ne se nouera que plus lentement. On doit par exemple noter que les partenaires sociaux ne sont aucunement consultés au niveau national sur les projets de décentralisation alors même que leur structuration traditionnelle en branches d'activités et la faiblesse conséquente de leur organisation sur une base territoriale risquent de les placer en position délicate face à ce processus.

Par ailleurs, ne doit-on pas craindre que les expérimentations régionales en matière de formation professionnelle portent parfois sur des compétences ou des actions dont l'existence, la nature ou les modalités pourraient être modifiées dans le cadre de la négociation ? Ne risque-t-on pas ainsi de tuer le dialogue social dans l'œuf et de différer les réformes *sine die* ou à tout le moins d'ajouter encore à la complexité de l'édifice ?

B. VERS UNE DECENTRALISATION MAITRISEE

1. La nécessité de procéder avec méthode

a) Une notion floue

Les annonces faites en matière de décentralisation ont d'ores et déjà créé des attentes dans les régions et plusieurs présidents de conseils régionaux se sont exprimés sur cette question, à gauche comme à droite. Il est à noter que l'expression sur ce sujet est diverse entre ceux qui, comme le Président du Conseil régional de Bourgogne, revendiquent « *un partage clair des compétences (...) : la formation professionnelle à la région* » et ceux qui, comme le Président de la région Ile-de-France, plaident pour « *une étape nouvelle et fondamentale de la décentralisation (...) [apportant] un minimum de clarification(...) [passant par la] prise en charge de l'ensemble des publics (...) dans un ensemble cohérent d'interventions* ».

Les divergences portent couramment sur les modalités, transfert total ou partiel des compétences, transfert ou non des personnels, mais aussi sur le fond, accent sur le lien avec l'activité économique, dimension sociale. Le fait est que la notion de décentralisation est souvent mal définie.

b) La levée préalable de l'hypothèque financière

Il existe probablement une majorité large au sein de la représentation nationale – au moins peut-on le souhaiter – pour dire que la maîtrise du déficit budgétaire de l'Etat ne doit pas se faire au dépens des finances des collectivités locales. Outre qu'il serait économiquement inefficace de maintenir le même niveau de prélèvements obligatoires en changeant uniquement la caisse par laquelle ils transitent, il convient de souligner que la fiscalité locale est socialement moins juste que la fiscalité directe gérée par l'Etat.

Sauf à créer des injustices majeures, d'autant plus grandes que les régions seront pauvres, les transferts de compétences doivent donc être intégralement compensés par les transferts des ressources correspondantes du budget de l'Etat. Il convient de distinguer celles-ci des sommes consacrées par les entreprises à la formation professionnelle qui ne sont apparemment pas concernées par le processus.

On doit rappeler que la question de la juste compensation des transferts précédemment opérés n'a pas encore été apurée. Est-il raisonnable de transférer de nouvelles compétences sans régler les contentieux existants ? La réticence exprimée par certaines régions s'explique en partie par ces raisons.

Se pose surtout la question des garanties de compensation des transferts à venir. Il n'est pas question de préjuger des intentions du gouvernement en la matière. Il convient cependant d'être vigilants de sorte que les régions ne voient pas leurs finances mises à mal par une compensation financière insuffisante.

De ce point de vue, l'exemple du transfert des primes d'apprentissage aux régions mis en place dans le présent budget constitue un mauvais signe et atteint gravement la crédibilité de la méthode retenue pour évaluer les transferts de charges.

Ce transfert ne se fera que de façon progressive. Dans la première étape de l'application de l'article 107 de la loi relative à la démocratie de proximité que constitue le PLF pour 2003, 46 millions d'euros seront transférés aux régions en 2003. Le problème est que la ligne correspondante du budget de l'Etat à partir de laquelle ces crédits sont transférés diminue de 69 millions. Le transfert des compétences s'accompagne donc d'un transfert de précisément deux tiers des ressources précédemment consacrées à ces actions alors que l'on escompte une hausse de 10 % du nombre de contrats conclus en 2003. Il va de soi que la généralisation d'une telle pratique mettrait à mal le processus de décentralisation. Beaucoup parmi les élus locaux et nationaux s'en inquiètent déjà, à juste titre.

Le projet de loi constitutionnelle semble avoir pris la mesure de la difficulté puisque son article 6 prévoit que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Le problème porte naturellement sur la nature de la base retenue pour l'estimation de ces ressources équivalentes. Ce budget sous-calibré de la formation professionnelle servira-t-il de référence pour le transfert futur des ressources aux régions ?

c) Les compétences susceptibles d'être transférées aux régions

• L'état des lieux

Il importe tout d'abord de faire le point sur la répartition actuelle des compétences entre l'Etat et les régions en matière de formation professionnelle au terme de plusieurs étapes de décentralisation.

On peut de façon simplifiée distinguer quatre étapes dans ce processus de décentralisation :

- la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les régions, les départements, les communes et l'Etat a donné compétence générale à la région en matière d'apprentissage et de formation professionnelle ;

- la loi du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage a amplifié l'action des régions en allongeant la durée des formations en CFA ouvertes au-delà du niveau V ;

- la loi quinquennale du 20 décembre 1993 leur a transféré la compétence en matière d'actions de formation destinées à l'insertion professionnelle des jeunes ;

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

- enfin, l'article 107 de la loi relative à la démocratie de proximité a amorcé le transfert de la compétence du versement des aides aux employeurs d'apprentis.

En 2001, les conseils régionaux ont consacré un peu plus de deux milliards d'euros à la formation professionnelle, montant équivalent à celui de l'année précédente. Les volumes de dépenses respectivement consacrés à la formation professionnelle continue, à l'apprentissage et autres emplois restent proches de ceux constatés lors de l'exercice 2000. Ils s'élèvent respectivement à près de 1,2 milliard d'euros, 0,78 milliard d'euros et 0,1 milliard d'euros.

La structure des dépenses de formation professionnelle poursuit la tendance observée l'année passée. La part de la formation professionnelle continue dans les dépenses totales de formation professionnelle diminue régulièrement. Elle représentait plus de 60 % des dépenses de formation professionnelle en 1999, alors qu'elle s'élève à 57 % en 2001. Cette évolution structurelle se fait essentiellement au profit des dépenses d'apprentissage qui, dans le même temps, passent de moins de 35 % à 38 % des dépenses totales. En revanche, les dépenses consacrées aux « autres emplois » se stabilisent. Ces dernières recouvrent essentiellement des dépenses liées au développement du réseau d'accueil jeunes.

Il convient toutefois de noter que la structure des dépenses de formation professionnelle varie fortement d'une région à l'autre. La part des dépenses consacrées à la formation professionnelle continue varie ainsi de 87,1 % à 43,2 % et celle dévolue à l'apprentissage de 10,4 % à 51,7 %.

Les différents textes relatifs à la décentralisation ont prévu le maintien d'une compétence de l'Etat dans plusieurs domaines parmi lesquels :

- le financement et l'organisation d'actions de portée générale ;
- les études et actions expérimentales destinées à préparer ces actions ;
- le contrôle pédagogique sur certains contrats ;
- le contrôle administratif et financier sur les organismes de formation ;
- l'action en faveur de certains publics défavorisés (illettrés par exemple) au travers du programme national de formation professionnelle ;
- la validation des acquis de l'expérience ;
- la coordination.

On voit bien que si l'essentiel de la compétence est régionale, il semble abusif de parler de « *compétence résiduelle* » de l'Etat comme le fait le « bleu » budgétaire, s'agissant notamment de l'aide à l'insertion des publics les plus en difficulté.

• *Comment aller plus loin ?*

Certains présidents de régions vont jusqu'à revendiquer un transfert de la compétence normative. La formation professionnelle, ce serait la région et elle seule. Est-ce à dire que les régions créeraient de nouveaux dispositifs de formation ? Ou encore des titres, diplômes ou certifications régionales ? Ne risquerait-on pas d'assister à l'atomisation de l'offre de formation déjà si peu lisible ?

Il faut essayer de clarifier la situation.

Le rapporteur pour avis exclut du champ d'analyse de rapport la formation initiale même si celle-ci suscite des appétits.

On peut distinguer dans le bloc de compétences de l'Etat en matière de formation professionnelle plusieurs fonctions :

- la première est celle liée à l'édications de normes qu'elles soient de nature législative ou réglementaire ;

- la deuxième est celle liée à la fonction de contrôle et – de façon insuffisante – d'évaluation ;

- la troisième touche aux missions de solidarité et de maintien de l'égalité sur le territoire ;

- la dernière touche à la gestion de dispositifs ou de publics particuliers.

C'est sur ce dernier point que l'objectif de décentralisation semble poser le moins de difficultés en termes conceptuels même s'il pose des difficultés pratiques majeures notamment s'agissant des transferts de personnel. Ces compétences « résiduelles » étant identifiées, comment envisager leur décentralisation ?

d) La méthode de l'expérimentation relève de la plus élémentaire prudence

Le recours à l'expérimentation n'est pas critiquable sur le principe. Tout au plus peut-on s'inquiéter du champ laissé à l'expérience, champ réglementaire, législatif et constitutionnel.

Cette démarche d'expérimentation avait déjà été retenue par le précédent gouvernement qui a mis en œuvre ces dernières années des dispositifs d'expérimentation en matière de formation professionnelle tout en restant dans le cadre normatif existant. On ne peut d'ailleurs que souhaiter que le bilan tiré au printemps dernier de ces démarches soit utilisé par le gouvernement actuel dans sa réflexion sur les évolutions souhaitables de la formation professionnelle.

Compte tenu de l'importance des transferts de compétences réclamés par certains acteurs, il semble non seulement prudent mais indispensable d'en passer par une phase expérimentale et d'entourer le processus d'un certain nombre de garanties.

2. Assortir le processus de garanties

a) L'Etat ne saurait renoncer à sa compétence normative

Cette compétence est essentielle au maintien de l'égalité sur le territoire. Le rapporteur estime que la décentralisation ne saurait, par exemple, avoir pour effet de conférer une valeur différente à une certification selon qu'elle est délivrée dans une région ou une autre. Peut-on concevoir que le CAP n'ait pas la même valeur et n'ouvre pas accès aux mêmes droits selon qu'il serait obtenu en Poitou-Charentes ou dans le Nord-Pas-de-Calais ?

b) Il doit également conserver un rôle majeur dans l'égalité de l'accès à la formation sur l'ensemble du territoire

L'Etat doit rester au cœur de la lutte contre les inégalités et discriminations dans le domaine de la formation professionnelle. Elles sont nombreuses. On citera, à titre d'exemple l'étude menée par le Centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications auprès de la « génération 92 » (jeunes sortis du système éducatif en 1992) qui illustre l'inégalité d'accès devant la formation initiale : 53 % des jeunes titulaires d'une formation inférieure à un CAP ou un BEP ont un père ouvrier, contre 23 % des bac + 2, 12 % des diplômés de troisième cycle et 3 % des diplômés d'écoles de commerce.

De même, le taux d'accès à la formation est de 18,2 % pour un ouvrier non qualifié contre 52,9 % pour un ingénieur ou un cadre. Le taux d'accès des femmes reste inférieur de 1,5 point à celui des hommes ; à partir de 45 ans, les hommes ont deux fois plus de chances de partir en formation que les femmes.

L'Etat doit concourir à la lutte contre ces inégalités par l'affirmation d'un droit pour tous à la formation professionnelle.

Le gouvernement précédent l'a engagée avec l'adoption d'une loi relative à la lutte contre les discriminations, notamment en matière d'accès à la formation professionnelle, et la mise en place d'un dispositif de validation des acquis professionnels ou encore de programmes spécifiques à destination des publics les plus en difficultés. Cette mission relève de la solidarité nationale. Par un transfert total de compétences, ne risquerait-on pas de voir les régions privilégier les formations les plus immédiatement productives au détriment par exemple de celles en faveur des publics difficiles ?

Dans le même esprit, le rôle de l'Etat n'est pas uniquement d'être le financeur des actions régionales par le biais des dotations décentralisées mais aussi d'être le garant de la cohérence de leurs actions et de l'égalité entre régions dans l'accès à la formation professionnelle. Ce souci a d'ailleurs inspiré la réforme du financement de l'apprentissage mise en œuvre par la loi de modernisation sociale avec un renforcement des mécanismes de péréquation.

Il est évident dans l'esprit du rapporteur que l'Etat, dans le cadre d'une décentralisation accrue, devra être particulièrement vigilant quant au maintien voire au renforcement de ces mécanismes.

c) Il doit enfin continuer d'exercer sa mission de contrôle et renforcer sa capacité d'évaluation

Le problème du contrôle se pose de façon particulièrement aiguë sur deux points. Le premier concerne les conditions de collecte des ressources et d'emploi des fonds. La qualité de l'offre de formation n'est malheureusement pas toujours à la hauteur des sommes investies. Le second porte sur le respect des règles de concurrence dans la passation de conventions par les pouvoirs publics en matière de formation. La décentralisation rend plus nécessaire encore la clarification des conditions d'application du code des marchés publics à la formation.

De manière concrète, les effectifs du groupe national de contrôle de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et de ses services régionaux de contrôle restent insuffisants en dépit de la hausse des effectifs depuis 2001.

Quant à l'évaluation, si l'action des conseils régionaux doit d'abord faire l'objet d'une évaluation de proximité, elle doit également être assurée au niveau national par la mise en place d'une structure spécifique. Il est frappant de constater que l'Etat n'est déjà plus capable de dresser un bilan synthétique de l'efficacité des actions régionales dans le domaine de la formation.

d) Une prise en charge de la réforme par les partenaires sociaux est également indispensable

Les partenaires sociaux devront être impliqués au niveau régional dans la mise en œuvre de la décentralisation. De ce point de vue, le rôle des futurs comités de coordination régionaux de la formation professionnelle et des commissions paritaires interprofessionnelles de l'emploi (COPIRE) sera essentiel. Encore faut-il que les partenaires sociaux soient présents au niveau régional pour être associés à la définition des actions mises en œuvre.

Il semble opportun de réfléchir à une réforme du mode de financement des organisations syndicales. Sans nécessairement reprendre les propositions faites en 2001 par le groupe socialiste, sous l'égide de MM. Jean Le Garrec et Henri Emmanuelli, de créer un système de financement public des syndicats, il convient de réfléchir aux moyens, notamment financiers, d'aider les organisations syndicales à surmonter les difficultés posées par la décentralisation. On peut citer parmi celles-ci :

- un maillage territorial hétérogène et une allocation des moyens faites par branches d'activités plutôt que par unités géographiques ;

- une insuffisance globale des moyens qui aboutit à une présence simultanée des partenaires sociaux dans les instances de concertation et dans les organismes collecteurs, éventuellement porteuse de conflits d'intérêts et facteur de rigidités du système de formation professionnelle.

Outre cette aide à la restructuration des organisations syndicales, il convient avant tout d'associer les partenaires sociaux dès à présent, en amont, à la mise en place de la décentralisation. Cette association est d'autant plus nécessaire que l'on ne saurait déconnecter la formation professionnelle et la politique de l'emploi. Si la volonté est de maintenir la compétence au niveau national sur la seconde, il faut réfléchir aux mécanismes garantissant leur bonne articulation.

C. METTRE EN PLACE UN VERITABLE DROIT A LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

1. Deux approches divergentes sur les modalités d'exercice de ce droit

a) Il existe des priorités admises par tous

On peut estimer qu'ils sont assez fidèlement retranscrits par les partenaires sociaux au niveau européen dans le « cadre d'actions » adopté le 28 février 2002 par la CES (Confédération européenne des syndicats), l'UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe) et le CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général), soit quarante partenaires sociaux au total.

Quatre priorités sont retenues :

- identifier et anticiper les besoins en compétences et en qualifications ;
- reconnaître et valider ces compétences ;
- informer, accompagner et conseiller ;
- mobiliser les ressources nécessaires pour développer les compétences professionnelles tout au long de la vie.

Les partenaires sociaux européens, par cette initiative, souhaitent « *donner une impulsion pour que dans chaque Etat membre, le développement des compétences et l'acquisition de qualifications soient perçus par l'entreprise et les salariés comme un intérêt partagé* ». Ils soulignent également que le dialogue doit être « *approfondi* » avec pour objectif « *d'améliorer la transparence et la transférabilité, tant pour le salarié que pour l'entreprise, afin de faciliter la mobilité géographique et professionnelle et d'améliorer l'efficacité des marchés du travail* ».

Le Conseil économique et social dans son avis sur l'attractivité du territoire français s'est sans hésitation rallié à ces orientations.

L'outil du développement de cet accès individuel à la formation, permettant à la fois la réalisation d'un projet de développement des compétences tout au long de la vie concerté entre le salarié et son employeur et la réalisation d'un projet individuel de seconde chance, est un compte personnel de formation. Il aurait pour objet de permettre au salarié d'accumuler du temps rémunéré pour suivre des formations décidées seul ou conjointement avec l'entreprise.

b) Quelles en sont les déclinaisons proposées ?

On distingue de façon classique deux modèles de fonctionnement de ce compte :

- Un modèle d'épargne dans lequel chaque individu capitalise volontairement sur son compte personnel des droits à formation, droits éventuellement abondés par l'entreprise ou des dispositifs publics. Il mobilise ces droits pour réaliser une action de formation.

- Un modèle d'assurance dans lequel le financement de la formation repose sur des fonds mutualisés, la contribution individuelle à travers le compte personnel intervenant à titre complémentaire comme matérialisation de l'engagement de l'individu dans le projet.

Alors que les partenaires sociaux étaient parvenus avant la suspension de la négociation à un projet d'accord national interprofessionnel faisant la synthèse de ces deux conceptions au travers d'un dispositif d'épargne géré au travers de fonds mutualisés, le gouvernement, dans la lettre du 22 octobre 2002 précédemment évoquée, opte clairement pour une conception tranchée fondée sur une logique d'assurance.

2. Le choix d'une réelle deuxième chance

Le rapporteur pour avis défend une autre conception qui conjuguerait les points positifs des deux approches évoquées. Il observe tout d'abord que le gouvernement précédent a posé la première pierre du droit à la formation tout au long de la vie avec la mise en place volontariste du dispositif de validation des acquis. Il observe *a contrario* que l'actuel gouvernement, tout en indiquant de façon très nette aux partenaires sociaux dans quel sens il serait souhaitable qu'ils évoluent, choisit de différer la mise en place de ce droit dont il reconnaît lui-même qu'il est la seule garantie restant aux salariés victimes de licenciements dès lors que les avancées de la loi de modernisation sociale en la matière sont remises en cause.

Dans l'esprit du rapporteur, le droit à la formation tout au long de la vie devrait revêtir les caractéristiques suivantes :

- un droit individuel garanti à chacun par l'Etat au travers d'un passeport formation ;

- un droit d'une durée maximale de deux ans de formation, inversement proportionnelle à la durée et au niveau de la formation initiale, afin de lutter contre l'inégalité d'accès à la formation professionnelle qui pénalise ceux qui en ont le plus besoin ; cet investissement collectif doit également être inversement proportionnel à la précarité de l'emploi occupé ; la prise en charge de la formation des salariés précaires, qui en ont assurément besoin, devrait d'abord passer par l'affectation partielle des indemnités de précarité dues en fin de contrat d'intérim ou de CDD à cet usage ;

- un droit réel et non formel offrant : l'accès gratuit aux formations organisées par le service public d'éducation, ainsi qu'à celles proposées par les dispensateurs privés conventionnés par les pouvoirs publics ; l'accès direct aux procédures de validation des acquis de l'expérience ; la protection sociale attachée au statut de stagiaire de la formation professionnelle ; la garantie de rémunération assurée par l'Etat et les régions pour les demandeurs d'emploi ne relevant pas du régime d'assurance chômage des salariés ; au maintien de l'indemnisation chômage versée par les ASSEDIC pour les demandeurs d'emploi ;

- un droit transférable d'une entreprise à l'autre financé par un système de répartition mutualisé au sein d'un fonds quadripartite (Etat, conseils régionaux, organisations patronales, organisations syndicales de salariés) ;

- un droit garanti collectivement par les partenaires sociaux dans des conditions fixées par la négociation collective qui pourraient ainsi prévoir l'abondement d'un compte épargne-temps dédié à la formation venant s'ajouter au droit minimal garanti par l'Etat.

Le rapporteur pour avis livre ces propositions qui constitueraient d'emblée un socle minimal tangible pour l'ensemble des Français. On créerait ainsi un droit minimal à la formation dont on rappellera qu'il est affirmé par le Préambule de la Constitution de 1946 et qu'il a donc valeur constitutionnelle. On ne saurait trop souligner que la formation est pour certains de nos concitoyens non seulement un besoin mais une véritable urgence sociale. On ne peut passer sous silence le fait que la majorité des chômeurs en est réduite à autofinancer la formation nécessaire pour revenir à l'emploi.

Cette solidarité nationale aurait vocation à être simultanément complétée par une négociation collective au niveau interprofessionnel qui, par une action concertée des employeurs et salariés, par un effort parallèle à celui de l'Etat, permettrait de mettre en place des garanties supplémentaires, chacun y trouvant son intérêt dans l'élévation du niveau général de qualification et, de ce fait, dans le recul du chômage qui devrait être pour chacun d'entre nous l'objectif central de la formation professionnelle.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Christian Paul**, les **crédits de la formation professionnelle pour 2003** au cours de sa séance du 17 octobre 2002.

Un débat a eu lieu après l'exposé du rapporteur pour avis.

Le président Jean-Michel Dubernard a fait part de son intention d'adresser aux ministres concernés une lettre relative aux délais de réponses aux questionnaires budgétaires. Toutefois, les contraintes de calendrier obligent la commission à examiner les avis budgétaires dans des délais très brefs et ne permettent guère de souplesse sur leur ordre d'examen.

Il a par ailleurs regretté que le rapporteur n'ait pas fait mention de la notion d'expérimentation de nature à déceler les éventuelles défaillances du processus de décentralisation.

Mme Béatrice Vernaudon a rappelé qu'en Polynésie, la formation professionnelle constitue une compétence du territoire et qu'elle relève, de ce fait, d'un droit autonome.

M. Pierre Morange a estimé que les éventuelles faiblesses du budget évoquées par le rapporteur résultaient principalement des choix opérés par la précédente majorité. Si le rapporteur pour avis a souligné que certains transferts, de l'ordre de quelques millions d'euros, étaient insuffisants, il n'est pas inutile de rappeler que le gouvernement précédent a sous-financé le dispositif de la prestation personnalisée d'autonomie (APA), grevant ainsi les finances des conseils généraux de plusieurs milliards.

M. Maurice Giro a rappelé que la formation professionnelle ne se fait pas hors du temps de travail. Par ailleurs, il faut remettre de l'ordre dans la gestion souvent opaque de trop nombreux organismes de formation. Des économies peuvent être réalisées, par le biais d'une amélioration des prestations.

M. Jean-Jacques Gaultier a fait part de l'existence de graves carences dans le domaine de la formation des personnels paramédicaux.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur pour avis** a apporté les observations suivantes :

- Les outils d'évaluation sont insuffisants : si les régions devront faire et réalisent déjà parfois des évaluations de proximité, il faut prévoir une centralisation des informations. La création d'un observatoire national serait donc souhaitable.

- L'APA relève d'une compétence propre des départements, même s'ils sont aidés par l'Etat. Il ne s'agit pas d'un transfert. De plus, il faut rappeler que les conseils généraux ont demandé à assurer le service de cette allocation.

Puis, contrairement aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des **crédits de la formation professionnelle pour 2003**.