



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

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	9
I.- LA DEMARCHE DE FORMATION	11
A.- DANS L'ENTREPRISE	11
1.- La gestion des compétences	11
2.- Pouvoir anticiper l'évolution des qualifications	11
B.- LA COMPLEXITE DU MARCHE DE LA FORMATION	12
1.- Les organismes collecteurs	12
2.- Le marché de l'offre de formation demeure atomisé	14
II.- LE BUDGET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	17
A.- LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN FRANCE	17
1.- La dépense globale en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage	17
2.- Les financeurs	17
B.- LES ÉVOLUTIONS DES CREDITS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DE 2001 À 2003	20
1.- La gestion des crédits en 2001 et 2002	20
a) <i>L'exercice 2001</i>	20
b) <i>L'exercice 2002</i>	20
2.- Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 restent stables	21
a) <i>La participation de l'État à la formation professionnelle</i>	21
b) <i>Les crédits de l'AFPA</i>	23
C.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	24
1.- L'adaptation de la nomenclature budgétaire	24
2.- La création d'indicateurs de résultats	26
III.- LES POLITIQUES DE FORMATION PROFESSIONNELLE	29
A.- LA REPARTITION DES COMPETENCES	29
1.- L'Etat	29
2.- Les régions	29

3.– Les partenaires sociaux	30
B.– LE SOUTIEN À L'ALTERNANCE	30
1.– L'apprentissage	31
a) <i>La compétence première des régions</i>	31
b) <i>Le financement de l'apprentissage</i>	32
c) <i>Les crédits en 2003</i>	34
d) <i>La suppression des taxes parafiscales affectées à la formation professionnelle dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'automobile et des transports</i>	35
2.– Les contrats d'insertion en alternance	36
a) <i>Les contrats de qualification</i>	36
b) <i>Les contrats de qualification adultes</i>	37
c) <i>Les contrats d'adaptation et d'orientation</i>	37
C.– LES ACTIONS DE FORMATION A LA CHARGE DE L'ETAT	38
1.– Les stages d'insertion et de formation à l'emploi et les contrats aidés	38
a) <i>Les stages d'insertion et de formation à l'emploi</i>	38
b) <i>Les contrats aidés</i>	39
2.– La revalorisation de la compétence par le développement de la validation des acquis de l'expérience	39
a) <i>La nécessité de revaloriser la compétence</i>	39
b) <i>La mise en place progressive de la validation des acquis de l'expérience</i>	40
c) <i>Les crédits affectés à la validation des acquis de l'expérience</i>	41
3.– Le programme national de formation professionnelle	41
a) <i>Le programme Ingénieurs et cadres</i>	42
b) <i>Le programme Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme (IRILL)</i>	43
c) <i>Autres actions du programme national de la formation professionnelle</i>	44
4.– Les ateliers pédagogiques personnalisés	44
5.– Prospective : la politique contractuelle de formation des salariés	45
a) <i>La définition d'une stratégie de la politique de formation professionnelle</i>	45
b) <i>Les contrats d'étude prospective</i>	46
c) <i>Les engagements de développement de la formation</i>	46
D.– L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES	46
1.– Les ressources de l'AFPA progressent	47
2.– Les charges et les investissements	48
a) <i>Les effectifs et les frais de personnel</i>	48
b) <i>Les charges de gestion</i>	49
c) <i>Les investissements</i>	49

3.– L'activité et les résultats de l'AFPA	49
a) <i>L'activité de formation et les stages</i>	49
b) <i>Les autres activités de l'association</i>	50
4.– Vers une gestion plus efficace	51
IV.– VERS UNE DEFINITION STRATEGIQUE DES POLITIQUES DE FORMATION PROFESSIONNELLE	53
A.– L'IMPACT DU CONTEXTE INTERNATIONAL	53
B.– UNE NECESSAIRE EVOLUTION CULTURELLE	54
1.– Vers une meilleure reconnaissance de l'alternance	54
2.– Revaloriser la formation continue	55
3.– Sortir du schéma académique	56
C.– SIMPLIFIER ET REORIENTER LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE	57
1.– Accroître le caractère concurrentiel du marché de l'offre de formation et simplifier le système de formation professionnelle	57
2.– Mieux orienter nos efforts	58
a) <i>Définir des pôles d'excellence</i>	58
b) <i>Renforcer le « middle management »</i>	58
3.– Développer l'expérimentation	59
CONCLUSION	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
<i>Article 70 : Compensation financière du transfert aux régions de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs relative aux contrats d'apprentissage</i>	65

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances 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 2002.

A cette date, 60% des réponses aux 69 questions étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

En 2000, la dépense de la Nation pour la formation professionnelle a atteint 21,65 milliards d'euros. Le budget de la formation professionnelle dans le présent projet de loi de finances s'élève à plus de 4.700 millions d'euros. Ce budget est stable par rapport à celui de l'année 2002.

Dans un contexte de mondialisation marqué par un accroissement de la compétition internationale, la France doit relever des défis majeurs en matière de formation professionnelle. Les capacités de formation des salariés au cours de leur vie professionnelle sont insuffisantes, alors même que le développement toujours plus rapide des échanges et des technologies accroît le risque d'obsolescence des qualifications. De plus, les évolutions démographiques nécessitent de réorienter notre politique de formation de manière prévisionnelle.

La complexité et l'opacité du système de formation professionnelle français sont aujourd'hui reconnues de tous. Les évolutions qu'il a connues n'ont pas permis de satisfaire à une démarche de simplification. Il doit, en conséquence, faire l'objet de profondes réformes. Il conviendrait, en premier lieu, de mieux évaluer l'impact de l'environnement international sur ce système. En second lieu, la revalorisation de l'alternance et de la formation continue doit être entreprise. Enfin, il faut souligner la nécessité de simplifier et d'orienter la politique de formation professionnelle selon une stratégie qu'il importe de définir. Ce rapport propose, à cet effet, quelques pistes de réflexion.

En outre, la négociation des partenaires sociaux, interrompue en 2001, doit reprendre.

Votre Rapporteur spécial insiste sur les difficultés soulevées par la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2004, des taxes parafiscales. Le produit de trois taxes parafiscales est aujourd'hui affecté à la formation professionnelle des jeunes dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'automobile, du cycle et du motocycle et des transports. Le financement de très nombreux centres d'apprentissage est en jeu et l'avenir de plusieurs dizaines de milliers d'apprentis incertain. Il est nécessaire d'instituer, dès à présent, une ressource de substitution.

I.- LA DEMARCHE DE FORMATION

La formation professionnelle constitue un enjeu stratégique, tant pour les entreprises que pour les salariés. Il convient donc de soutenir la démarche de formation, tout particulièrement à l'époque actuelle où les ruptures dans la vie professionnelle sont nombreuses et où la capacité de mobilisation des compétences devient un atout fondamental.

A.- DANS L'ENTREPRISE

L'approche de la formation dans les entreprises françaises demeure trop souvent négative, tant dans son appréhension par les employeurs que dans la perception qu'en ont les salariés.

1.- La gestion des compétences

Dans le courant des années 1990, la recherche de la meilleure performance économique, les exigences liées, notamment, à la diversification des produits et à la redéfinition du rapport avec les clients, ont conduit les entreprises à revoir leur organisation du travail. Une implication personnelle particulièrement forte était attendue des salariés, lesquels étaient appelés à prendre plus d'initiatives.

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication a participé à ce mouvement d'autonomisation des salariés.

C'est pourquoi se sont développées de nouvelles méthodes de gestion des ressources humaines, davantage fondées sur la prise en compte des compétences des salariés. Le « management des compétences » s'est substitué à une gestion traditionnelle axée sur le poste de travail occupé.

« La compétence professionnelle est une combinaison de connaissances, savoir-faire, expériences et comportements s'exerçant dans un contexte précis. Elle se constate lors de sa mise en œuvre en situation professionnelle à partir de laquelle elle est validable. »⁽¹⁾

2.- Pouvoir anticiper l'évolution des qualifications

La compétence est aujourd'hui le premier capital de l'entreprise, comme celui de l'individu. Accroître l'effort de formation des entreprises implique d'inciter les entrepreneurs à passer, dans ce domaine, de la logique de contribution obligatoire à une logique d'investissement.

(1) Cahier n°7 du colloque « Objectif compétences » du MEDEF, octobre 1998.

Dans un environnement qui évolue très rapidement, l'adaptation des qualifications à l'emploi et leur professionnalisation sont des éléments majeurs de la compétitivité.

Dès lors, les entreprises doivent, dans leur gestion des compétences, avoir une démarche prospective et prévoir l'évolution des compétences qui leur seront nécessaires, c'est-à-dire celles pour lesquelles les salariés devront suivre une formation complémentaire tout comme les nouvelles compétences appelées à se développer.

Une étude de l'AGEFOS⁽¹⁾ PME, menée par IPSOS REGIONS, « Perspectives 2003 », parue le 15 octobre 2002, a pourtant montré que la gestion des compétences se faisait au coup par coup et était, dans 35% des cas, dictée par des besoins immédiats. En comparaison avec l'étude relative à l'année 2001, il semble que les PME établissent, cette année, davantage leurs projets de formation en réaction aux besoins ponctuels émis par les salariés.

Votre Rapporteur spécial insiste donc sur la nécessité d'aider les entreprises à mettre en œuvre une politique de gestion des compétences prospective.

Il faut en outre constater que de très nombreuses entreprises, bien que la formation professionnelle de leurs salariés doive être une priorité, éprouvent de grandes difficultés à accéder à l'offre de formation.

B.- LA COMPLEXITE DU MARCHE DE LA FORMATION

1.- Les organismes collecteurs

Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) collectent les sommes prélevées sur la masse salariale versées par les entreprises, puis financent des engagements de formation. Ces OPCA bénéficient d'agréments au titre des contributions visant à financer :

- les congés individuels de formation ;
- les plans de formation ;
- l'alternance.

Les contributions des entreprises peuvent également parvenir directement aux organismes de formation.

Le tableau suivant présente l'ensemble des obligations légales de financement auxquelles sont soumises les entreprises. Il rend bien compte de l'imbrication des dispositifs et de la complexité du système.

(1) Association de gestion des fonds de la formation professionnelle.

LES OBLIGATIONS DE FINANCEMENT AU TITRE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Obligations	Assiettes	Taux (en %)	Utilisation
Toutes entreprises	Masse salariale versée	0,5	Versement à un CFA, à un établissement d'enseignement ou à un organisme collecteur
Entreprises de 10 salariés ou plus :			
– formation en alternance	Masse salariale versée	1,5	Financement direct des contrats en alternance ou versements aux organismes collecteurs paritaires Versement aux OPACIF
– congé individuel de formation	Masse salariale versée	0,4	
– plan de formation	Masse salariale versée	0,2	
	Masse salariale versée	0,9	Financement direct par l'entreprise, ou/et versement aux OPC, ou/et versements aux organismes consulaires ou/et en taxe parafiscale
Entreprises de 10 salariés ou plus, non assujetties à la TVA	Masse salariale versée	Alternance: 0,3 CIF: 0,2 plan de formation: 1	alternance: 0,3 CIF: 0,2 plan de formation: 1
Entreprises de travail temporaire	Masse salariale versée	0,3 + 0,3 + 1,4	alternance: 0,3 CIF: 0,3 plan de formation : 1,4
Entreprises de moins de 10 salariés:	Masse salariale versée		
– formation en alternance ⁽¹⁾		0,10	Versement obligatoire à un OPCA Versement obligatoire à un OPCA
– formation continue		0,15	
Entreprises employant des salariés sous contrat à durée déterminée	Masse salariale versée aux CDD	1	Versement obligatoire aux OPACIF
Non-salariés non agricoles, non artisans	Plafond sécurité sociale	0,15	Prélèvement par les URSSAF et reversement à un fonds d'assurance formation (FAF)
Artisans inscrits au répertoire des métiers	Plafond annuel de la sécurité sociale au 1 ^{er} janvier de l'année en cours	0,29	Versement à un FAF
Exploitants agricoles	Assiette forfaitaire ou revenus professionnels	0,3 (dans la limite d'un plafond)	Prélèvement par la MSA, reversement à un FAF spécialisé

(1) Les entreprises non assujetties à la TVA de moins de 10 salariés sont exonérées.

On compte aujourd'hui 68 OPCA agréés au titre de l'alternance, dont 40 organismes nationaux professionnels, 1 organisme national interbranches, 2 organismes nationaux interprofessionnels et 25 organismes régionaux interprofessionnels (OPCAREG). Le montant de leur collecte s'est élevé à 1.173,61 millions d'euros en 2001. Le montant total de leurs ressources était de 1.555,69 millions d'euros. Ces organismes prennent en charge, dans la limite de forfaits, les dépenses de formation exposées dans le cadre des contrats de qualification (135.854 contrats ont été pris en charge en 2001), d'adaptation (60.334 contrats) ou d'orientation (7.423 contrats).

67 OPCA sont agréés au titre du plan de formation, dont 39 organismes nationaux professionnels, 1 organisme national interbranches, 2 organismes nationaux interprofessionnels et 25 organismes régionaux interprofessionnels (OPCAREG). Le montant de leur collecte s'est élevé à 1.703,11 millions d'euros en 2001. Le montant total de leurs ressources était de 1.809,33 millions d'euros. En 2001, ces OPCA ont accepté de prendre en charge, totalement ou partiellement, les dépenses liées à des actions de formation touchant 1,9 million de personnes, soit 65,1 millions d'heures-stagiaires.

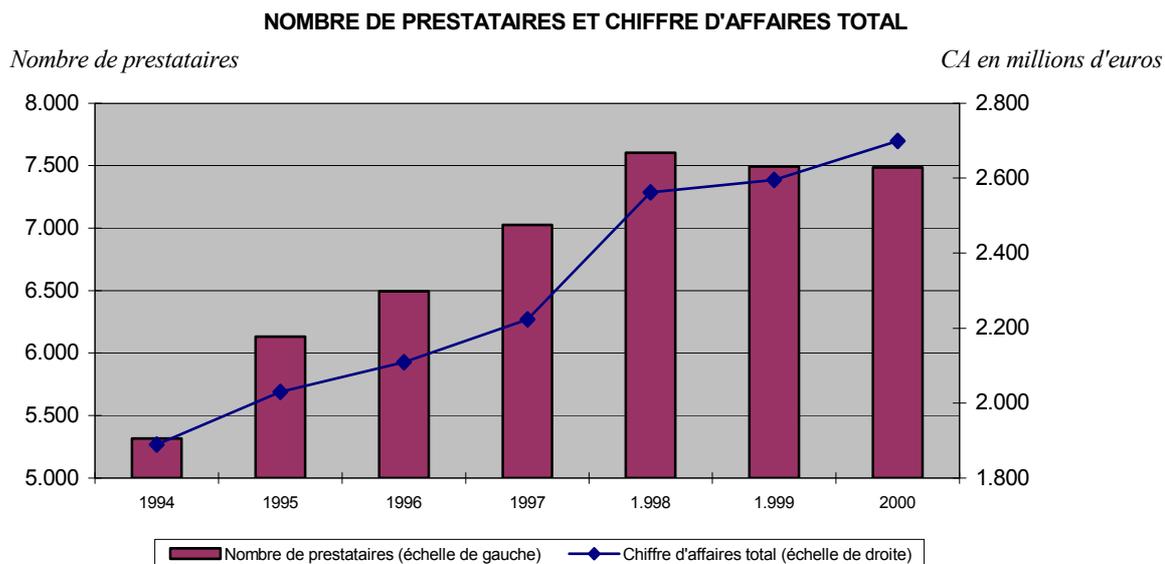
Sont agréés au titre du congé individuel de formation 43 organismes (OPACIF), dont 17 organismes nationaux professionnels et 26 organismes régionaux interprofessionnels (FONGECIF). Le montant de leur collecte s'est élevé à 437,28 millions d'euros en 2001. Le montant total de leurs ressources était de 585,24 millions d'euros.

Les sommes consacrées au financement du dispositif paritaire de gestion de la formation professionnelle sont assises sur le montant collecté par les OPCA. Le FONGEFOR reçoit la contribution que les organismes doivent verser et la répartit ensuite en deux parts égales affectées aux organisations patronales et aux organisations syndicales représentatives. Le montant de la contribution versée au FONGEFOR en 2001 a atteint 17,18 millions d'euros.

2.- Le marché de l'offre de formation demeure atomisé

D'après les derniers résultats disponibles, en 2000, ce sont presque 70.000 organismes de formation qui ont été déclarés, dont 46.387 ont eu une activité effective de formation. 7.518 organismes ont un chiffre d'affaires supérieur à 150.000 euros, ce qui représentait un chiffre d'affaires total de 6,15 milliards d'euros, soit 85,9% du marché. Une multitude d'intervenants sur ce marché ne réalise des formations qu'à titre accessoire. En 2000, seuls 7.500 organismes ont exercé à titre principal une action de formation. Ils ont formé 4,6 millions de stagiaires, ce qui représente 382 millions d'heures de formation.

Le graphique suivant présente l'évolution du nombre de prestataires exerçant une activité de formation à titre principal, ainsi que leur chiffre d'affaires total.



Source : Bilans pédagogiques et financiers, exploitation DARES.

L'offre de formation se partage entre les organismes publics ou parapublics, ceux du secteur privé à but lucratif ou non lucratif et les personnes exerçant à titre individuel une activité de formation.

Les organismes publics et parapublics, soit 6% des organismes, réalisent 21% du chiffre d'affaires total. Ils ont accueilli 14% des stagiaires et sont à l'origine de 22% du nombre d'heures-stagiaires. Les prestataires publics et parapublics se composent d'abord des groupements d'établissements relevant de l'Education nationale (13,2% des fonds dépensés), des organismes relevant de l'enseignement supérieur (2,5%) et des organismes consulaires (1,4%). Viennent ensuite les centres de l'AFPA qui travaillent sur le marché concurrentiel à hauteur de 4% (hors commande publique).

Les organismes privés à but lucratif et à but non lucratif représentent chacun 31% des prestataires de formation et respectivement 37% et 38% du chiffre d'affaires total. Ils ont accueilli respectivement 40% et 35% des stagiaires et ont assuré 37% et 32% des heures-stagiaires.

Les prestataires individuels, 32% de l'ensemble des prestataires, ont réalisé 9% des heures de formation et formé 10% des stagiaires.

La durée moyenne des formations s'établit à 83 heures en 2000 (contre 78 heures en 1999). Elle a progressé de 22% pour les prestataires privés à but lucratif, passant de 63 à 75 heures entre 1999 et 2000, et de 29% pour les prestataires individuels. Elle diminue dans les organismes publics et parapublics, demeurant cependant à un niveau bien supérieur à la moyenne (126 heures). Il faut souligner que, sur moyenne période, la durée moyenne des formations a diminué, passant de 105 heures en 1990 à 70,2 heures.

Un tiers des ressources des organismes de formation provient de l'Etat et un autre tiers des entreprises. Les fonds provenant des organismes collecteurs (OPCA), bien qu'en croissance continue, ne représentent encore que 15% des produits perçus par les prestataires de formation. Le reste des produits des organismes de formation résulte de contrats conclus avec des particuliers ou avec d'autres organismes de formation, de la vente d'outils pédagogiques ou encore de redevances pour concessions et brevets liés à la formation. Il ne représente que le quart des ressources totales.

L'augmentation en un an de près de 9% des fonds provenant des entreprises et de près de 10% des fonds provenant des organismes collecteurs explique en partie la tendance à la hausse des ressources globales des prestataires de formation.

Les entreprises et les organismes collecteurs s'adressent principalement aux organismes de formation du secteur privé ; néanmoins, comme l'an dernier, une préférence semble être donnée au secteur privé à but lucratif dont la part augmente de 6%, alors que celle du secteur non lucratif progresse peu.

II.- LE BUDGET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A.- LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN FRANCE

1.- La dépense globale en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage

En 1999, la Nation a dépensé 22,10 milliards d'euros (y compris les dépenses d'investissement) pour la formation professionnelle et l'apprentissage. Les dernières données disponibles indiquent qu'en 2000, l'ensemble de la dépense s'est élevé à 21,65 milliards d'euros, soit une baisse de 1,8% par rapport à 1999. Cette diminution est la première constatée depuis 1995. Une même tendance peut être observée dans l'évolution du rapport de l'effort de formation professionnelle sur le PIB français, ce rapport représentant en 2000 1,55% (contre 1,64% en 1999), soit le niveau du début des années 1990.

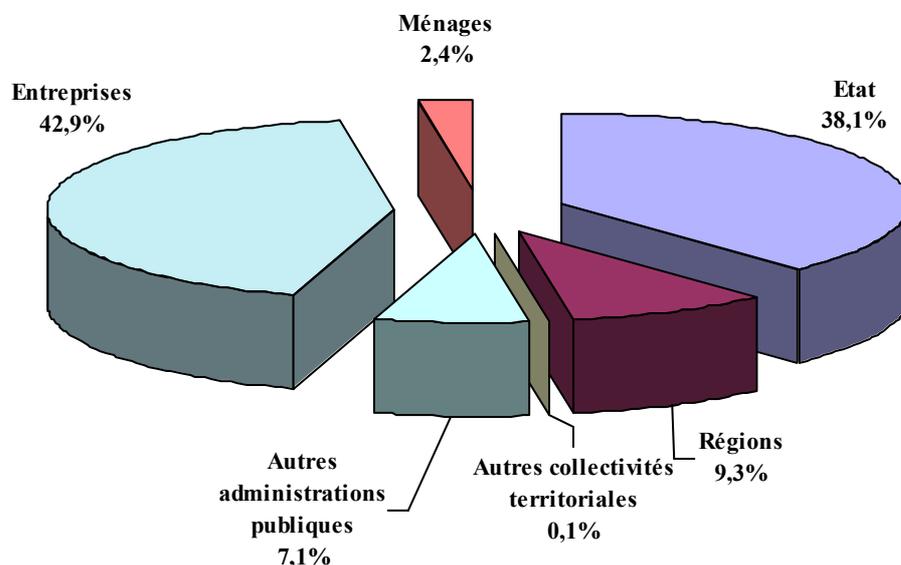
Tous les types de dépenses relatives à la formation professionnelle ne sont pas affectés indifféremment. Ce sont notamment les dépenses liées à l'investissement qui régressent en 2000.

2.- Les financeurs

Entre 1999 et 2000, la part des financeurs publics (État et régions) a enregistré une baisse au profit des financeurs privés. Ainsi les entreprises, qui sont devenues le premier financeur en 1999, assument-elles 42,9% de la dépense totale en 2000, contre 38,1% pour l'Etat et 9,3% pour les régions.

Le diagramme suivant présente la répartition des financements entre l'État, les régions, les autres collectivités territoriales, les autres administrations publiques, les entreprises et les ménages.

**LE FINANCEMENT FINAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE
L'APPRENTISSAGE EN 2000 (*)**
Structure de la dépense par financeur final (y compris investissement)



(*) Données provisoires.

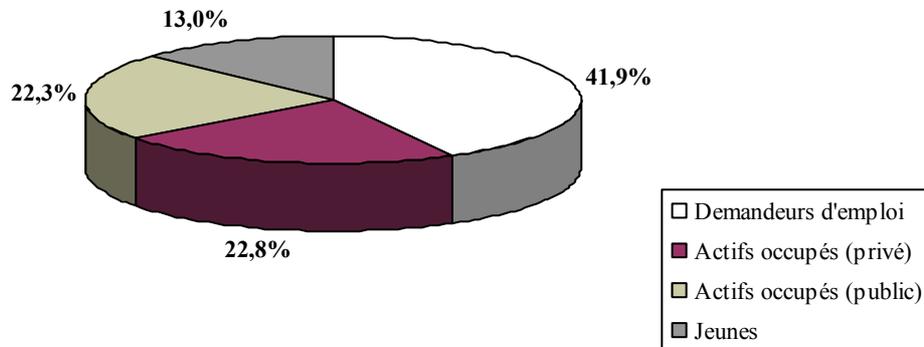
Source : DARES.

La dépense des entreprises a atteint 9,3 milliards d'euros en 2000 (hors investissement). En dix ans, celle-ci a crû en moyenne au rythme de 4% par an, c'est-à-dire comme la dépense globale.

78% de la dépense des entreprises est consacrée à la formation des salariés, dans le cadre du plan de formation élaboré par l'entreprise ou du congé individuel de formation (CIF). Au sein de ces 78%, près de 5 milliards d'euros ont été dépensés directement par les entreprises et 2,35 milliards d'euros ont été versés à des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Le reste de la dépense finance l'alternance (apprentissage d'une part, et contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation, d'autre part).

La dépense de l'Etat s'est élevée à 8,2 milliards d'euros (hors investissement) en 2000. Les fonds destinés aux jeunes (23%) augmentent légèrement et ceux destinés aux actifs occupés du secteur public (42%) et aux demandeurs d'emploi (22%) diminuent respectivement de 10% et 8%.

STRUCTURE DE LA DEPENSE DE L'ETAT PAR PUBLICS BENEFICIAIRES EN 2000

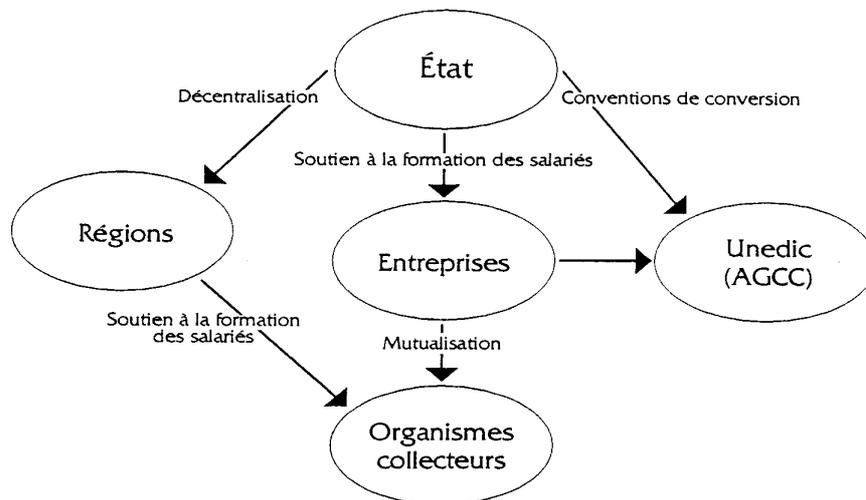


Source : DARES.

La dépense des régions est, quant à elle, consacrée, pour une très large part, aux jeunes de moins de 26 ans (74%).

Le schéma suivant présente les principaux flux financiers entre les financeurs (hors Fonds social européen).

SCHEMA DES PRINCIPAUX FLUX DE TRANSFERTS ENTRE FINANCEURS (HORS FSE)



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

B.- LES ÉVOLUTIONS DES CREDITS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DE 2001 À 2003

1.- La gestion des crédits en 2001 et 2002

a) L'exercice 2001

Les crédits du chapitre 43-06, relatif aux dotations de décentralisation, ne présentent aucune modification puisque leur montant est déterminé en fonction de la progression de la dotation globale de décentralisation (DGD), dont le taux évolue comme celui de la dotation globale de fonctionnement, fixé par la loi de finances.

Les crédits du chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle » ouverts en loi de finances initiale ont été affectés par :

– un rattachement par voie de fonds de concours de 25.000 euros à son article 53 « Dépenses de fonctionnement des actions de formation. Catégoriels » ;

– des reports de la gestion 2000 à hauteur de 142,5 millions d'euros ;

– un virement de crédits de 19,8 millions d'euros intervenu sur son article 12 « Formation en alternance. Exonération des cotisations sociales des contrats d'apprentissage ».

L'exécution 2001 fait apparaître un niveau de crédits disponibles de 180,9 millions d'euros, soit un montant très supérieur à 2000 (142,6 millions d'euros). Les dispositifs de formation en alternance enregistrent un taux d'exécution de 97,5%. Les dépenses de fonctionnement enregistrent un taux d'exécution de 75,6%. Trois articles du chapitre 43-70 concentrent l'essentiel des reports :

– l'article 51 sur la politique contractuelle du fait du caractère pluriannuel des engagements pris ;

– l'article 53 et notamment le programme IRILL ;

– l'article 59 sur les contrats de plan Etat-régions qui ont été conclus tardivement pour la période 2000-2006.

Une annulation de crédits de 12,19 millions a été effectuée sur la subvention accordée à l'AFPA (article 10 du chapitre 43-71).

b) L'exercice 2002

Les crédits disponibles au 30 juin 2002 ayant été limités à 57% des crédits initiaux pour le chapitre 43-70 et à 66% pour le chapitre 43-71, le tableau suivant fait le point sur la consommation des crédits de la formation professionnelle au 30 juin 2002 :

CONSOMMATION DES CREDITS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN 2001
(au 30 juin 2001)

(en millions d'euros)

Dispositifs financés	Loi de finances initiale 2002	Crédits disponibles	Crédits consommés
Chapitre 43-06 Dotations de décentralisation.....	1.307,23	1.307,23	1.307,23
Chapitre 43-70 Financement de la Formation professionnelle.....	2.800,23	1.497,41	1.302,81
Chapitre 43-71 Formation professionnelle des adultes.....	726,68	422,46	304,22

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

2.- Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 restent stables

Afin de déterminer le montant total des crédits consacrés à la formation professionnelle, il convient de faire la somme des crédits de l'ensemble de l'agrégat 02, intitulé « Participation de l'Etat à la formation professionnelle », du budget du travail ainsi que de crédits se trouvant sur l'agrégat 01, intitulé « Gestion de la politique de l'emploi », ce sur quoi ne peut manquer de s'interroger votre Rapporteur spécial. Cet éparpillement des crédits entre deux agrégats, alors même qu'existe un agrégat devant réunir les dépenses relatives à la formation professionnelle, ne peut que nuire à la lisibilité du budget.

Le montant des crédits prévus au titre de la formation professionnelle s'élève à 4.723,73 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, contre 4.694,57 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002. Ce total comprend les crédits de l'agrégat « Participation de l'Etat à la formation professionnelle », pour un montant de 3.932 millions d'euros, les crédits de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour un montant de 758,10 millions d'euros, ainsi que les crédits des frais de gestion du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) relatifs à la formation professionnelle et à l'apprentissage pour un montant de 33,59 millions d'euros.

a) La participation de l'Etat 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 6,3%. Ils s'élèvent à 1.385 millions d'euros. Cette augmentation résulte de deux facteurs :

– la revalorisation des crédits selon l'évolution retenue pour la dotation générale de décentralisation (2,29% en 2003) ;

– l'inscription sur ce chapitre de nouveaux crédits (la compensation aux régions de la charge que constitue l'augmentation du barème de rémunération des stagiaires, à hauteur de 5,12 millions d'euros, et la compensation de la prise en charge par les régions des aides versées aux employeurs d'apprentis pour les

contrats d'apprentissage conclus à compter du 1^{er} janvier 2003, à hauteur de 46,42 millions d'euros).

Les crédits du chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle » sont en diminution de 1,7%. Ce chapitre comprend les crédits de la formation en alternance, d'une part, et les dépenses de fonctionnement et de rémunération des actions de formation, d'autre part.

- S'agissant des formations en alternance (c'est-à-dire l'apprentissage et les contrats de qualifications), le transfert aux régions du paiement des aides versées aux employeurs d'apprentis pour les contrats d'apprentissage conclus à compter du 1^{er} janvier 2003 porte sur un montant de 46,42 millions d'euros. De plus, les entrées en contrat de qualification et en apprentissage se feront à un niveau moindre que celui envisagé en loi de finances initiale pour 2002 (ce qui se traduit par un ajustement des crédits de -45,82 millions d'euros). Enfin, la suppression des exonérations de cotisations sociales spécifiques du contrat de qualification adultes a pour conséquence la diminution des crédits de l'article 32 du chapitre 43-70 de 28,51 millions d'euros. Cependant, il convient de souligner que la revalorisation des primes de ces contrats nécessite une augmentation des crédits de l'article 31 du même chapitre de 16,61 millions d'euros.

- Les dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle sont, quant à elles, en hausse. Une mesure nouvelle de près de 15 millions d'euros concerne les crédits de la validation des acquis de l'expérience. La dotation des contrats de plan a été réajustée à hauteur de 10,7 millions.

- Les dépenses de rémunération progressent afin de financer l'allocation de fin de formation instaurée en juillet 2001 à l'occasion de la réforme des prestations d'assurance chômage (l'article 70 du chapitre 43-70 voit ses crédits augmentés de près de 35 millions d'euros).

Jusqu'à la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001, l'allocation formation-reclassement (AFR) était ouverte aux personnes indemnisées par l'UNEDIC, bénéficiaires de l'allocation unique dégressive (AUD) depuis moins de six mois. Elle leur permettait de suivre une formation. La convention précitée a prévu qu'il ne serait plus admis de nouveaux bénéficiaires de l'AFR à compter du 1^{er} juillet 2001. Les bénéficiaires de l'AFR entrés en stage entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2001 continuent néanmoins de bénéficier de cette allocation jusqu'au terme de leurs droits. L'AFR est versée par l'UNEDIC, l'Etat prenant en charge les frais de rémunération des stagiaires.

La même convention a mis en place l'allocation de retour à l'emploi (ARE), qui se substitue à l'allocation unique dégressive. Les demandeurs d'emploi qui perçoivent l'ARE peuvent suivre une formation. Lorsque leurs droits à l'ARE sont épuisés, ils perçoivent l'allocation de fin de formation (AFF). L'article 3 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, instaure l'AFF.

Cette allocation est versée aux demandeurs d'emploi suivant une action de formation dans le cadre du projet d'action personnalisé et dont les droits à l'ARE cessent avant la fin de cette action. Les demandeurs d'emploi peuvent donc suivre des actions de formation qualifiantes, y compris de longue durée. L'AFF comprend deux volets :

- une allocation de droit commun, d'une durée maximale de quatre mois ;
- une allocation accordée à titre dérogatoire jusqu'au terme de la formation, lorsque la formation suivie permet d'accéder à une qualification et prépare à des métiers pour lesquels existent des difficultés de recrutement.

Le projet de loi de finances pour 2003 affecte 73 millions d'euros à l'AFF et aux versements de l'Etat à l'UNEDIC au titre de l'AFR (L'Etat rembourse à l'UNEDIC les frais de rémunérations des stagiaires). En 2002, cette ligne était dotée de 38,11 millions d'euros de crédits. Cette montée en charge doit permettre de faire face au développement du dispositif de l'AFF en 2003.

En effet, si la décision d'attribution de l'AFF est prise avant l'entrée en formation, plusieurs mois s'écoulent, pendant lesquels le demandeur d'emploi perçoit l'ARE, avant que ne soit versée l'AFF. En conséquence, la plupart des demandeurs d'emploi auxquels l'AFF a été attribuée en 2002 percevront en fait cette allocation en 2003.

Le coût total de l'AFF en 2003 s'élèverait à 63,82 millions d'euros⁽¹⁾. Le solde de crédits correspond à la fin du dispositif de l'AFR.

Les crédits de paiement des dotations en capital inscrits sur le **chapitre 66-00 « Dotation en capital du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale »** passent de 12,29 millions d'euros en 2002 à 5 millions d'euros en 2003. La modification du montant des crédits de paiement est intervenue afin de tenir compte du rythme réel d'exécution de la dépense.

b) Les crédits de l'AFPA

Il est rappelé que les crédits de l'AFPA ne sont pas regroupés avec l'ensemble des autres crédits affectés à la formation professionnelle. La subvention à l'AFPA, inscrite aux articles 10 et 30 du **chapitre 43-71 « Formation professionnelle des adultes »**, ainsi qu'aux articles 40 et 50 du **chapitre 66-71 « Formation professionnelle des adultes »**, atteint 758,10 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003.

Hors subventions d'investissement accordées par l'Etat, la subvention à l'AFPA progresse de 1,7%.

(1) Cette augmentation des crédits est fondée sur une hypothèse de versement de 11.000 AFF de droit commun, pendant une durée moyenne de 2,5 mois, et de 11.000 AFF dérogatoires, pendant une période moyenne de quatre mois.

C.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

1.— L'adaptation de la nomenclature budgétaire

Les dépenses relatives à la formation professionnelle sont réparties sur les crédits de plusieurs ministères. Les taxes parafiscales relatives au financement de l'apprentissage sont rattachées au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

En outre, au sein des crédits du budget du travail, les crédits relatifs à la formation professionnelle ne sont pas regroupés dans un même agrégat. Les crédits de l'AFPA et ceux affectés aux frais de gestion assumés par le CNASEA pour la formation professionnelle se trouvent dans l'agrégat 01 intitulé « Gestion de la politique de l'emploi ». Au vu de l'objet de ces crédits, il ne fait aucun doute qu'ils auraient vocation à être intégrés à l'agrégat 02 intitulé « Participation de l'Etat à la formation professionnelle ».

La Cour des comptes a d'ailleurs fait ce constat dans son rapport de juillet 1999 sur l'exécution de la loi de finances pour 1998: « *Les concours accordés à l'AFPA figurent dans la « gestion de la politique de l'emploi », alors que le caractère d'organisme de formation devrait conduire à l'inclure dans l'agrégat « formation professionnelle »* ».

La dispersion des crédits rend plus difficile la compréhension du budget de la formation professionnelle et introduit un biais dans son appréciation, laquelle risque d'être incomplète si elle se limite à l'examen des crédits de l'agrégat « Participation de l'Etat à la formation professionnelle ».

Votre Rapporteur spécial tient également à souligner que la loi organique n° 2001-962 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui entre progressivement en application, nécessitera de revoir la nomenclature actuelle. Le I de son article 7 prévoit un regroupement des crédits par objectif, ce qui implique que les services qui définiront ces objectifs s'engagent sur des résultats et en rendent compte.

Le tableau suivant présente la répartition actuelle des dépenses par agrégat, sans présumer de ce que sera le nouveau découpage en programmes et objectifs.

PRÉSENTATION DES DÉPENSES PAR AGRÉGAT

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	
	Exécution	Exécution	LFI	PLF	Prévision de dépense en gestion
Agrégat 1 – Gestion politique et l'emploi	2.259	2.401	2.617	2.641	2.641
1.3.– <u>AFPA et autres organismes</u>	729	748	763	765	765
1.6.– <u>Autres (frais de gestion du CNASEA)</u>	33	35	32	29	29
Agrégat 2 – Participation de l'Etat à la formation professionnelle	4.031	4.042	3.906	3.937	3.937
2.1.– <u>Formation en alternance</u>	1.961	2.005	2.069	1.965	1.965
Contrats d'apprentissage	1.547	1.563	1.611	1.530	1.530
Contrats de qualification	410	436	424	412	412
Contrats de qualification adultes	4	6	35	23	23
2.2.– <u>Actions de formation à la charge de l'Etat</u>	824	781	530	582	582
Dépenses de fonctionnement de la FP	174	164	172	195	195
Dépenses de rémunération de la FP	637	606	346	382	382
Dépenses d'investissement	13	12	12	5	5
2.3.– <u>Dotation globale de décentralisation</u>	1.214	1.256	1.307	1.389	1.389

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

D'après les dispositions de la loi organique précitée, le premier niveau de regroupement des crédits sera la mission relevant « *d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères* » qui comprendra « *un ensemble de programmes concourant à une politique définie* ».

Trois missions principales au sein du ministère de l'emploi et de la solidarité (Emploi, Insertion sociale et Santé) et treize programmes avaient été envisagés par le précédent Gouvernement, choix qui font actuellement l'objet d'une réflexion des nouveaux ministres. S'agissant de l'Emploi, la maquette précédemment élaborée contenait cinq programmes :

- Programme 1 : développement et entretien des compétences et des qualifications tout au long de la vie ;
- Programme 2 : Accès à l'emploi ;
- Programme 3 : Développement de l'emploi ;
- Programme 4 : Relations du travail ;

– Programme 5 : Conception, gestion et évaluation des politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Il doit être précisé que ces éléments fournis dans les réponses au questionnaire de votre Rapporteur spécial ne constituent qu'une base de travail.

Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de retenir un périmètre permettant d'identifier au mieux les dépenses de formation professionnelle.

2.– La création d'indicateurs de résultats

Il n'existe pas de progrès sans évaluation. Disposer d'indicateurs de résultats est une nécessité afin de garantir l'effectivité du contrôle parlementaire.

Il faut souligner la difficulté d'une telle démarche tant la politique de la formation professionnelle se prête davantage à l'identification d'objectifs d'activité (comme le volume d'entrées dans un dispositif) qu'à la mesure de résultats (taux d'insertion durable suite à un passage dans un dispositif).

Ainsi, les indicateurs de résultats figurant dans les documents budgétaires sont fondés sur les flux annuels d'entrées dans les dispositifs et les stocks annuels moyens⁽¹⁾, le nombre de bénéficiaires de formations et la durée des stages⁽²⁾. L'indicateur de résultats le plus précis existant pour l'AFPA, permet, quant à lui, de connaître la part des demandeurs d'emploi de plus de vingt-cinq ans parmi les stagiaires entrant en formation. L'AFPA s'est engagée à atteindre le taux de 80% en 2003, le taux pour 2002 étant de 77,5%.

Un indicateur pertinent fournit également la situation des stagiaires à la sortie des ateliers pédagogiques personnalisés (APP). Les APP sont des ateliers poursuivant un objectif de réinsertion en dispensant des formations générales de courte durée pour les demandeurs d'emploi.

Ce dernier type d'indicateur permet une appréciation beaucoup plus fine des politiques que les seules données sur les entrées dans les dispositifs. Il serait ainsi nécessaire de développer les évaluations à partir d'études ciblées portant sur les trajectoires des personnes formées à la sortie des dispositifs. Il conviendrait donc d'instaurer un suivi précis sur un échantillon de bénéficiaires. A l'initiative de notre collègue Gérard Bapt, la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances avait insisté sur l'utilité de ce type d'évaluations pour les politiques d'aides à l'emploi⁽³⁾.

Les comparaisons internationales effectuées par l'OCDE apportent peu d'éléments novateurs en termes d'indicateurs de résultats. En effet, les statistiques de l'OCDE ne donnent que des éléments comme le nombre de personnes formées au titre de la formation continue ou encore la durée moyenne des stages.

(1) Pour ce qui concerne les dépenses de l'Etat relatives à l'alternance.

(2) Evaluation du programme Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme (IRILL) et des actions de l'AFPA.

(3) Gérard Bapt, rapport d'information n° 1781, annexe n° 3, « Les aides à l'emploi ».

Interrogé par votre Rapporteur spécial, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité indique que *« le chantier « objectifs et indicateurs » sera rouvert dans le cadre du groupe de travail sur la structuration des programmes, compte tenu de la décision du ministère de parvenir mi-2003 à la rédaction des programmes et des projets de performance »*.

III.– LES POLITIQUES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

L'ensemble des dispositifs d'aide à l'emploi visent à garantir l'employabilité des salariés dans le temps, permettre aux publics les plus en difficulté d'acquérir des qualifications et donc d'accéder à l'emploi mais aussi à soutenir les jeunes dans leur démarche de professionnalisation.

A.– LA REPARTITION DES COMPETENCES

De très nombreux acteurs interviennent dans la politique de formation professionnelle. Dans son rapport sur la formation professionnelle ⁽¹⁾, la mission d'évaluation et de contrôle jugeait déjà le système français non seulement complexe mais également cloisonné.

1.– L'Etat

L'Etat est le plus souvent un financeur. Cependant, il fixe les normes légales et réglementaires, assume une part importante des dépenses de formation, en partie à travers l'action de l'AFPA et le programme national de la formation professionnelle. L'Etat a également en charge le contrôle de la formation professionnelle effectué par le Groupe national de contrôle (GNC).

2.– Les régions

Les régions se sont vu attribuer la compétence de la formation professionnelle des jeunes et elles sont devenues, en 1996, le troisième financeur de la formation professionnelle. Elles disposent notamment d'une compétence de droit commun en matière d'apprentissage.

Depuis la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, dont les articles 49 et 50 fixent les conditions de la décentralisation des actions de formation pour les jeunes de moins de 26 ans, les régions ont progressivement eu compétence sur l'ensemble de la formation professionnelle continue des jeunes.

Seules les actions en faveur des jeunes de la collectivité territoriale de Mayotte restent à la charge de l'Etat (4,23 millions d'euros de crédits sont prévus à cet effet). Une dotation globale de 312, 58 millions d'euros est accordée aux régions en 2003, soit une hausse de 2,29% par rapport à 2002, conformément à la progression de la DGD. Une enveloppe de rééquilibrage géographique visant à compenser le coût supplémentaire des actions de formation en milieu rural, d'un montant de 9,41 millions d'euros, complète cette dotation.

Les moyens relatifs aux actions décentralisées en faveur des jeunes s'élèvent à 447,32 millions d'euros (rémunération et fonctionnement).

Le contrat de plan Etat-régions constitue, en matière de formation professionnelle, la plus ancienne forme de coopération entre l'Etat et les régions. Le

(1) Jacques Barrot, rapport d'information n°1781, annexe n°4, « Pour un meilleur usage des fonds de la formation professionnelle ».

volet emploi/formation des contrats signés pour la période 2000-2006 vise à améliorer la capacité d’insertion des jeunes, lutter contre l’exclusion des adultes demandeurs d’emploi, moderniser les entreprises, développer l’activité, contribuer à la formation professionnelle et au développement des territoires.

Les crédits affectés aux contrats de plan Etat-régions s’élèvent à 62,09 millions d’euros, contre 53,51 millions d’euros en 2002. En 2002, la durée de programmation des contrats de plan avait été prolongée d’un an pour le seul ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, donnant lieu à une diminution de la dotation annuelle de 16,68%. Les derniers arbitrages rendus restaurent la durée initiale de ces contrats, soit sept ans. Les crédits pour 2003 sont donc rétablis à la valeur annuelle de l’engagement de l’Etat, soit 1/7^{ème} du montant total sur la période.

La régionalisation de la formation professionnelle est appelée à être complétée, dès l’année 2003, par le transfert aux régions de la prise en charge du versement de l’indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d’apprentis.

3.– Les partenaires sociaux

La formation professionnelle a toujours été étroitement liée au contrat de travail et les partenaires sociaux ont bâti un système de financement indépendant de l’administration. La négociation a précédé la législation. Par exemple, la loi n° 71-576 du 16 juillet 1971 portant sur l’organisation de la formation professionnelle continue reprend les stipulations de l’accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970. Les organismes collecteurs agréés sont paritaires. Ils disposent d’agrèments au titre des contributions visant à financer les congés individuels de formation, les plans de formation des entreprises et l’alternance.

B.– LE SOUTIEN À L’ALTERNANCE

Le Gouvernement apporte un soutien massif à la formation professionnelle et à l’emploi des jeunes. Ainsi, en 2003, 375.000 nouveaux contrats seront ouverts, soit 7% de plus que les contrats financés en 2002. Ces 375.000 contrats se décomposent en 240.000 nouveaux contrats d’apprentissage et 135.000 nouveaux contrats de qualification.

FLUX ANNUELS D’ENTRÉES EN CONTRAT D’APPRENTISSAGE ET STOCKS ANNUELS MOYENS

	1998	1999	2000	2001	Prévisions 2002	PLF 2003
Flux annuels d’entrées	213.892	223.837	232.769	235.516	225.000	240.000
Stocks annuels	334.000	350.000	363.000	373.000	nd	nd

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

FLUX ANNUELS D'ENTRÉES EN CONTRAT DE QUALIFICATION ET STOCKS ANNUELS MOYENS

	1998	1999	2000	2001	Prévisions 2002	PLF 2003
Flux annuels d'entrées (jeunes)	114.876	116.677	132.274	130.398	125.000	135.000
Flux annuels d'entrées (adultes)		3.207	6.548	8.375	11.500	14.000
Stocks annuels (jeunes)	132.000	146.000	155.000	168.000	nd	nd
Stocks annuels (adultes)		1.000	4.900	8.300	nd	nd

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

1.- L'apprentissage

L'apprentissage est une filière de formation initiale dispensée en alternance dans le cadre d'un contrat de travail particulier. Son financement est assuré par l'Etat, les régions et les entreprises.

a) La compétence première des régions

- Le législateur a attribué aux régions une compétence de droit commun en matière d'apprentissage par l'article 82 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat.

La loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a institué un plan régional de développement des formations professionnelles pour les jeunes, lequel a été étendu aux adultes par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Cette dernière loi confère également de nouvelles responsabilités et compétences aux conseils régionaux en matière d'apprentissage.

Son article 107 transfère aux régions la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire, mise en place par la loi n° 96-376 du 6 mai 1996, portant réforme du financement de l'apprentissage, versée aux employeurs à la suite de la conclusion d'un contrat d'apprentissage. Cette disposition prend effet pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. L'article 70 du présent projet de loi de finances organise la compensation financière du transfert aux régions de cette compétence. Cet article fait l'objet d'un commentaire à la fin du présent rapport. Les régions disposeront d'une large liberté dans l'attribution de cette indemnité. De nouveaux dispositifs pourront être organisés. La loi relative à la démocratie de proximité précitée dispose que « le montant et les éléments de cette indemnité peuvent varier dans chaque région dans les conditions et limites fixées par le décret pris après avis du Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue ». La parution de ce décret d'application devrait intervenir prochainement. Ainsi les régions pourront-elles maîtriser leur politique de soutien à l'apprentissage par deux canaux différents : d'une part, elles interviennent comme financeurs des centres de formation des apprentis et, d'autre part, elles verseront les aides aux employeurs d'apprentis. Une plus grande cohérence sera donc assurée.

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale prévoit que seront créés des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle qui doivent devenir le lieu d'une réelle coordination entre les acteurs, ce que ne permettaient pas les comités régionaux de l'emploi, de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

- Toutefois, l'Etat reste compétent dans plusieurs domaines.

L'Etat finance l'indemnité compensatrice forfaitaire pour les contrats signés jusqu'au 31 décembre 2002. Les exonérations de charges sociales dont bénéficient les employeurs d'apprentis sont compensées par l'Etat.

Il assure l'enregistrement des contrats d'apprentissage. Il est responsable de la protection des apprentis. La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, précisée par le décret n° 2002-596 du 24 avril 2002, aménage la procédure spécifique prévue à l'article L. 117-5-1 du code du travail permettant de s'opposer à l'engagement d'apprentis, à raison des risques graves auxquels ils peuvent être confrontés. Le contrôle de l'apprentissage relève de l'inspection de l'apprentissage. Le contrôle financier des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage appartient au domaine de compétences de l'Etat.

En outre, la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage dispose que des contrats d'objectifs, d'une durée de trois à cinq ans, peuvent être conclus entre le Préfet de région, le Président du conseil régional et des représentants des organisations professionnelles d'employeurs. Les Chambres de commerce et d'industrie ainsi que les Chambres de métiers et les Chambres d'agriculture peuvent être associées à cette démarche. Les contrats fixent des objectifs de développement de l'apprentissage et de l'enseignement professionnel ou technologique en alternance.

Enfin, l'Etat assure un rôle de coordination par le biais du Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

b) Le financement de l'apprentissage

Le tableau suivant présente l'ensemble des financements en faveur de l'apprentissage.

FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE EN 2000 ET 2001

(Crédits consommés en millions d'euros)

Financiers	2000 ⁽¹⁾	2001 ⁽¹⁾
I.- Etat		
Exonérations de cotisations sociales (patronales et salariales)	800,84	811,06
Primes (destinées à l'employeur)	745,70	751,89
Sous-total I	1.546,54	1.562,95
II.- Régions ⁽²⁾		
Subventions aux centres de formation des apprentis :		
– fonctionnement	668,6	661,7
– équipement	58,8	70,9
Sous-total II	727,4	732,6
III.- Fonds social européen (fonds destinés aux centres de formation des apprentis)	nd	nd
IV.- Entreprises		
Financement des centres de formation des apprentis :		
– taxe d'apprentissage	431,40	307,36
– taxes parafiscales	34,36	44,84
– transferts de l'alternance	156,20	152,52
– IATP	162,15	159,35
Sous-total IV	784,11	664,07
Total	3.058,05	2.959,62

(1) Crédits consommés (ACCT).

(2) Les ressources proviennent du reversement aux régions des sommes collectées par le Fonds national de péréquation en application de la loi du 6 mai 1996 (102 millions d'euros en 2000 et 106 millions d'euros en 2001).

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

L'Etat a financé l'apprentissage à hauteur de 1.562,95 millions d'euros en 2001, dont 751,89 millions d'euros au titre des primes destinées à l'employeur.

Au titre de l'année 2001, les régions ont consacré 732,60 millions d'euros au financement de l'apprentissage, dont 661,70 millions au titre du fonctionnement des centres de formation des apprentis (CFA). Elles ont également bénéficié d'un apport de 106 millions d'euros du fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage.

Une part seulement de la taxe d'apprentissage, appelée le « quota », revient aux centres de formation des apprentis (CFA). Le surplus, ou le « barème », est versé aux établissements d'enseignement technologique ou professionnel. Les entreprises peuvent s'acquitter directement de leur taxe d'apprentissage en versant tout ou partie de cette taxe à un CFA ou à un établissement d'enseignement

technologique ou professionnel. A défaut, elles versent la taxe à un organisme paritaire collecteur agréé qui en effectue ensuite la répartition entre les CFA et les établissements d'enseignement technologique ou professionnel.

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a prévu une réforme du financement de l'apprentissage portant sur la régionalisation de la collecte de la taxe d'apprentissage.

Aucune règle ne définissait le champ de la collecte ni celui de la répartition. Le système était donc particulièrement illisible pour les conseils régionaux qui assurent le financement des CFA en complément de la taxe, laquelle devait être la principale source de financement des centres (les CFA peuvent également percevoir des ressources des branches professionnelles et des chambres consulaires). Il résulte du nouveau dispositif que des ressources minimales seront établies par apprenti et par type de formation, de telle sorte que les CFA puissent disposer des ressources indispensables à leur fonctionnement. En outre, la collecte nationale sera limitée. Seuls les organismes ayant passé une convention de coopération avec l'Education nationale pourront continuer à collecter la taxe au niveau national.

c) Les crédits en 2003

Les employeurs perçoivent une indemnité compensatrice forfaitaire composée de deux éléments : une aide à l'embauche d'un montant de 915 euros par apprenti ainsi qu'un versement au titre du soutien à l'effort de formation attribué chaque année à l'issue du cycle de formation, d'un montant de 1.525 euros.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'aide à l'embauche n'est attribuée qu'aux entreprises embauchant un apprenti non titulaire d'un diplôme de niveau IV⁽¹⁾ (loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998 et décret n° 98-1310 du 31 décembre 1998). Depuis le 1^{er} janvier 2001, l'aide à l'embauche est réservée aux entreprises de moins de vingt salariés (loi de finances pour 2001 n° 2000-1352 du 30 décembre 2000). Interrogé par votre Rapporteur spécial sur cette éligibilité restreinte, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a répondu que « *la reprise économique a largement contribué à la diminution du chômage des jeunes* » et que, « *dès lors, cette aide n'apparaissait plus nécessaire, exception faite des très petites entreprises* ».

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que, pour une entreprise, l'emploi d'un apprenti représente un coût et il est probable que les récentes restrictions sur le versement de l'aide à l'embauche ont déjà eu des incidences sur le nombre d'apprentis. Le nombre d'apprentis est passé de 235.516 à 225.000 entre 2001 et 2002. Une part de ce recul est certes liée à la conjoncture économique, mais cette dernière n'explique sans doute pas tout. Il faut donc garantir une prise en compte effective de l'effort représenté par le tutorat.

Il convient de rappeler que pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003, cette indemnité relève de la compétence des régions, le transfert de

(1) Le niveau IV correspond à une qualification de technicien.

charge étant compensé par l'Etat, qui finance également les exonérations de charges sociales.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 se montent à 715,74 millions d'euros pour le versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire par l'Etat, au titre des contrats conclus antérieurement à 2003, à 814,52 millions d'euros pour les exonérations de cotisations sociales prises en charge par l'Etat et à 46,42 millions d'euros pour le versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire par les régions pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003.

Le montant de 46,42 millions d'euros a été déterminé en fonction de la charge qui sera réellement supportée par les régions en 2003. En effet, les régions prendront, au titre de 2003, essentiellement en charge l'aide à l'embauche versée dans les quelques mois suivant la conclusion des contrats d'apprentissage. S'agissant du soutien à l'effort de formation, cette aide n'est versée qu'à l'issue du cycle de formation, et la grande majorité des contrats n'est signée qu'à l'automne ; c'est donc essentiellement l'Etat qui la versera en 2003 pour des contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2003.

d) La suppression des taxes parafiscales affectées à la formation professionnelle dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'automobile et des transports

Votre Rapporteur spécial rappelle qu'en application de la loi organique n° 2001-962 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, à compter du 1^{er} janvier 2004, les taxes parafiscales sont supprimées.

Cette disposition implique notamment la disparition des taxes parafiscales ayant pour objet de financer la formation professionnelle dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'automobile et des transports.

Aucune solution de remplacement n'a, à ce jour, été mise en œuvre et les professionnels concernés s'interrogent à juste titre, sur la pérennité des financements.

Ces taxes parafiscales servent à financer l'apprentissage dans ces trois branches. Or, le seul secteur du bâtiment et des travaux publics concentre 70.000 apprentis. La taxe parafiscale permet de financer 74 CFA, soit un réseau considérable et dont le travail est salué par tous. Il n'est pas admissible que ces CFA ne soient pas en mesure d'effectuer des investissements pluriannuels du fait des doutes pesant sur le financement de substitution qui sera mis en œuvre.

Votre Rapporteur spécial insiste donc sur l'urgence de prévoir un dispositif de remplacement, qui assurerait, dans la continuité, la pérennité des ressources affectées notamment à l'apprentissage.

2.- Les contrats d'insertion en alternance

Les contrats d'insertion en alternance sont financés dans le cadre de l'obligation légale de l'entreprise en matière de formation professionnelle continue. Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ont la responsabilité de la collecte de cette participation.

Il est rappelé que la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 et la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 relatives à l'apprentissage ont ouvert la possibilité de conclure entre l'Etat, la région et une ou plusieurs organisations représentatives des milieux socio-professionnels, « *des contrats fixant les objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle des jeunes et notamment de formation professionnelle alternée* ».

La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes a fortement dynamisé la négociation de contrats d'objectifs : 11 de ces contrats ont été signés en 1994, 30 fin 1995, 67 fin 1996, 92 à la mi-1998, 123 au 30 juin 2000 et 129 au 30 juin 2001.

a) Les contrats de qualification

Le contrat de qualification a pour objet d'assurer à des jeunes une formation conduisant à un titre ou un diplôme de l'enseignement technologique ou professionnel, un titre homologué ou une qualification reconnue dans les classifications des conventions collectives. L'Etat compense les exonérations de charges sociales patronales consenties aux entreprises.

Les crédits inscrits à cet effet s'élèvent à 411,98 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

L'employeur bénéficie d'une prise en charge forfaitaire par heure de formation. Il bénéficiait auparavant d'une aide forfaitaire de l'Etat. Ses modalités d'attribution ont dans un premier temps été révisées par le décret n° 98-909 du 12 octobre 1998 afin de recentrer le dispositif sur les publics à bas niveau de qualification. Dans un second temps, le Gouvernement précédent a estimé que cette aide n'était plus nécessaire dans un contexte économique de croissance et l'a supprimée par le décret n° 2000-1323 du 26 décembre 2000 à compter du 1^{er} janvier 2001.

Le nombre d'entrées prévu est de 135.000 en 2003. En 2002, le flux d'entrées s'élevait à 125.000 contre 130.398 en 2001.

Ces entrées pourraient être plus importantes s'il ne se posait depuis plusieurs mois un problème, déjà soulevé par mon prédécesseur, notre collègue Jacques Barrot, relatif à l'interprétation de la circulaire DFP n° 96/7 du 29 mars 1996, visant à favoriser l'accès aux contrats de qualification à des jeunes sans qualification, mais n'excluant aucunement les titulaires d'un baccalauréat professionnel. En outre, le manque d'unité des interprétations sur notre territoire n'est pas satisfaisant. Il conviendrait en conséquence d'assurer une interprétation de cette circulaire conforme à l'esprit du texte et donc plus souple.

b) Les contrats de qualification adultes

Le contrat de qualification adultes, mis en place à titre expérimental par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, est ouvert aux adultes demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés spécifiques d'insertion.

Les dotations inscrites au présent projet de loi de finances s'élèvent à 19,51 millions d'euros au titre des primes des contrats de qualification adultes. A ce titre étaient prévus 2,94 millions d'euros en 2002. Les crédits affectés à ce financement des primes sont multipliés par 6,73. Le Gouvernement attend donc un démarrage significatif de ce dispositif en 2003. Le nombre de contrats a été, en 2000, 2001 et 2002, inférieur aux prévisions.

Ces crédits seront affectés au versement, soit de la prime versée à l'issue du contrat lorsque celui-ci est suivi d'une embauche en contrat à durée indéterminée, soit de l'aide forfaitaire à l'embauche lorsque les contrats sont signés pour une durée inférieure à douze mois. Le montant des primes a été revalorisé par les décrets n° 2002-518 et n° 2002-519 du 16 avril 2002, à compter du 1^{er} janvier 2002, afin de compenser la suppression de l'exonération spécifique de cotisations sociales qui s'attachait à ces contrats, suppression prévue par l'article 143 de la loi de finances pour 2002 (loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001).

Pour les contrats signés avant le 1^{er} janvier 2002, l'exonération spécifique des cotisations sociales nécessite encore de prévoir de 3,2 millions d'euros de crédits de paiement en 2003.

c) Les contrats d'adaptation et d'orientation

- Le contrat d'adaptation est un contrat de travail qui s'adresse à de jeunes demandeurs d'emploi susceptibles d'occuper rapidement un poste de travail, sous réserve de suivre une formation complémentaire.

Le financement des actions de formation est assuré par le biais d'un OPCA, qui prend en charge les heures de formation sur la base d'un forfait (7,62 euros par heure). En 2001, les entrées dans le dispositif ont été de 61.730 contre 65.000 en 2000. Entre janvier et juin 2002, le flux de nouveaux contrats se monte à 22.564.

Ce dispositif est sensible à l'évolution de la conjoncture et, en 2001, la baisse du nombre de nouveaux contrats était particulièrement importante dans l'industrie. On a pu en revanche constater cette même année une hausse des contrats à durée indéterminée (70% des contrats contre 65,5% en 2000). La dépense de formation par les OPCA au titre du contrat d'adaptation s'est élevée à 107,84 millions d'euros en 2001.

- Le contrat d'orientation est ouvert aux jeunes de moins de vingt-deux ans ayant, au plus, achevé un cycle de l'enseignement secondaire sans obtenir le diplôme ou aux jeunes de moins de vingt-cinq ans titulaires d'un diplôme sanctionnant la fin d'un second cycle, mais non titulaires d'un diplôme de l'enseignement professionnel, et ayant abandonné leurs études avant l'obtention d'un diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur général. D'une durée de

neuf mois, le contrat permet d'accéder à l'emploi ou d'entrer dans une voie de formation. Le financement des actions de formation est assuré par le biais d'un OPCA, qui prend en charge les heures de formation sur la base d'un forfait (7,62 euros par heure).

Le contrat d'orientation subit une diminution moins nette d'entrées puisque 7.739 entrées ont été enregistrées en 2001, soit une baisse de 2% par rapport à 2000. Il est rappelé qu'entre 1998 et 1999, le dispositif avait connu une évolution dynamique (+ 18%), comme au cours de l'année 2000 lors de laquelle les entrées avaient atteint le nombre de 7.900. La dépense de formation par les OPCA au titre du contrat d'orientation s'est élevée à 8,84 millions d'euros en 2001.

C.- LES ACTIONS DE FORMATION A LA CHARGE DE L'ETAT

1.- Les stages d'insertion et de formation à l'emploi et les contrats aidés

a) Les stages d'insertion et de formation à l'emploi

Le Stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) est un dispositif du Fonds national de l'emploi en direction de tout chômeur de longue durée ou menacé par le chômage de longue durée pour lequel est diagnostiqué un besoin de formation. Il existe deux modalités d'entrée dans ces stages :

– les SIFE courts à accès individuels, d'une moyenne de 150 heures, sont destinés aux demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi depuis au moins trois mois, et présentant un risque important d'entrée dans le chômage de longue durée. Ce type de mesure fait ainsi partie des outils permettant une aide personnalisée à la reprise d'emploi, dans le cadre du programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND) ;

– les SIFE à entrées collectives sont destinés aux publics les plus en difficulté : demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation spécifique de solidarité, travailleurs handicapés, parents isolés assurant ou ayant assuré des charges de famille, personnes faisant ou ayant fait l'objet de peines privatives de liberté. La durée de ces stages ne peut excéder 1200 heures pour une moyenne de 435 heures.

Le SIFE individuel est géré par l'ANPE et lui permet de répondre ponctuellement au besoin de formation d'un demandeur d'emploi. La direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle gère le SIFE collectif. L'ANPE agit alors comme prescripteur du dispositif.

En 2002, les crédits affectés aux 90.000 SIFE collectifs et 25.000 SIFE individuels ont été inscrits en loi de finances initiale pour un total de 176,02 millions d'euros en crédits de fonctionnement et 182,42 millions d'euros en crédits de rémunération.

Pour 2003, 80.000 SIFE collectifs et 25.000 SIFE individuels sont prévus, pour un montant de 159,19 millions d'euros en crédits de fonctionnement et 166,15 millions d'euros en crédits de rémunération.

b) Les contrats aidés

Les contrats initiative-emploi (CIE) ont pour ambition de faciliter l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi durablement exclus du marché du travail. Une aide à la formation peut être accordée par l'Etat à hauteur de 7,62 euros (50 francs) par heure de formation, pour un maximum de 400 heures. La mise en place d'un tutorat donne lieu à une aide supplémentaire. En 2001, 1,5% des embauches en contrats initiative emploi a été accompagné d'une formation, 0,4% d'un tutorat et 0,13% d'une formation et d'un tutorat.

Les contrats emploi-solidarité (CES) sont des dispositifs transitoires d'insertion d'une durée maximale de douze mois. En 2002, 47% des conventions CES ont ouvert droit à une action de formation d'une durée moyenne de 52,2 heures. L'importance du tutorat dans ce dispositif est affirmée régulièrement dans les circulaires de gestion des CES. Des chartes ont été passées entre l'Etat et les employeurs. L'Etat prend en charge 3,35 euros par heure de formation dans la limite de 400 heures.

En ce qui concerne les emplois jeunes, 40% d'entre eux ont été attribués à des jeunes de niveau Baccalauréat ou plus. Une étude de la DARES ⁽¹⁾ parue en septembre 2002 révèle que 80% des employeurs déclarent s'être engagés dans un processus de formation des jeunes salariés en place. Ces formations sont principalement de courte durée. Le but principal de ces formations était l'adaptation au poste de travail.

2.- La revalorisation de la compétence par le développement de la validation des acquis de l'expérience

a) La nécessité de revaloriser la compétence

La trop grande importance accordée au diplôme en France s'est longtemps traduite par l'exclusion de tout autre mode de reconnaissance des compétences.

Pourtant, les entreprises ont peu à peu développé une démarche de mise en valeur des compétences. Cette évolution, le plus souvent empirique, a surtout été le fait de grandes entreprises qui ont répondu à leurs besoins spécifiques. Ce type de démarche recèle de grandes difficultés pour les petites et moyennes entreprises, tant elle implique de s'inscrire dans la durée. Se pose alors, en effet, la question de la transférabilité des connaissances reconnues.

La validation des acquis de l'expérience mise en œuvre par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale s'inscrit dans cette évolution. Elle constitue l'un des axes majeurs de la réforme de la formation

(1) Premières informations et premières synthèses, n° 36.1, septembre 2002.

professionnelle. Elle inverse le lien entre le diplôme et le métier. L'école délivrait un savoir permettant d'être titulaire d'un diplôme, lequel menait au métier. Mais le métier peut également mener à un savoir qui devrait être reconnu par un diplôme.

La validation des acquis de l'expérience permet :

– de reconnaître que le travail, par l'expérience, est producteur de compétences ;

– d'organiser une certification nationale rendant lisibles et donc transférables les compétences reconnues ;

– de faire de la validation des acquis de l'expérience une voie de certification équivalente aux autres : formation initiale, formation continue et apprentissage.

Ainsi le lien est-il rompu entre la formation et la certification, ce qui nécessite pour l'Etat, les partenaires sociaux et les responsables d'entreprises d'établir des référentiels d'activité et de compétences attachées aux certifications et d'établir des référentiels de certifications.

b) La mise en place progressive de la validation des acquis de l'expérience

Plusieurs décrets d'application ont été pris.

Le décret n° 2002-617 du 26 avril 2002 traite de la Commission nationale de la certification professionnelle. Son article 7 dispose que la commission veille en permanence à l'actualisation, au renouvellement et à la création de certifications professionnelles et à leur constante adaptation aux mutations des métiers et de l'emploi.

Le décret n° 2002-616 du 26 avril 2002 traite du répertoire national des certifications professionnelles.

Le décret n° 2002-615 du 26 avril 2002 relatif à la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance d'une certification professionnelle est complété par le décret n° 2002-590 du 26 avril 2002 relatif à la validation des acquis de l'expérience par les établissements de l'enseignement supérieur.

Le décret n° 2002-795 du 3 mai 2002 est relatif au congé pour validation des acquis de l'expérience.

Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de préserver le caractère spécifique du dispositif par rapport aux voies de formation initiale. Le répertoire national des certifications professionnelles, qui sera établi par la Commission nationale de la certification professionnelle, devra constituer une référence lisible et devenir à terme le repère de l'ensemble des acteurs en matière de validation des acquis de l'expérience. Il s'agira de créer un répertoire qui soit tout à la fois

cohérent, lisible mais aussi évolutif. Ce dernier devra avant tout répondre aux besoins des entreprises.

c) Les crédits affectés à la validation des acquis de l'expérience

L'article 43 du chapitre 43-70 « Validation des acquis de l'expérience » est doté de 18,26 millions d'euros en 2003 contre 3,62 millions d'euros en 2002. Les mesures nouvelles se montent à environ 15 millions d'euros.

S'y ajoute 1,28 million d'euros alloué en mesure nouvelle dans la commande publique à l'AFPA (chapitre 43-71, article 10 : « Subvention à l'AFPA »), venant abonder les 6,71 millions de crédits de 2002, couvrant les prestations de validation des acquis de l'expérience et d'accompagnement pour l'accès aux titres du ministère en faveur des demandeurs d'emploi, soit un total de 7,99 millions d'euros.

Ces crédits auront trois objets principaux :

– la poursuite du développement du réseau d'information et de conseil VAE (cellules régionales et points relais) pour un montant de 9 millions d'euros ;

– la mise en œuvre progressive de prestations de VAE et d'accompagnement pour favoriser l'accès aux titres du ministère chargé de l'emploi à des demandeurs d'emploi (en plus des crédits de l'AFPA) ;

– la mise en œuvre des mêmes prestations pour favoriser l'accès à la certification de publics en difficulté d'insertion.

3.– Le programme national de formation professionnelle

Le programme national de formation professionnelle met en place des actions de formation spécifiques au bénéfice de certains publics (programme Ingénieurs et cadres, programme de lutte contre l'illettrisme), financées par l'Etat sur les crédits du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS). Il ne constitue pas à lui seul un chapitre ou un article du budget. Il se décompose en dépenses de fonctionnement et de dépenses de rémunérations.

● Les dépenses de fonctionnement sont individualisées dans le chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle ».

● Les dépenses de rémunérations ne sont, elles, pas individualisées mais sont inscrites sur le seul article 61 du chapitre 43-70. Cet article est doté de 154,04 millions de crédits pour 2003 (comme en 2002).

Les rémunérations allouées aux stagiaires résultent de dix barèmes mensuels. Ils sont organisés selon l'activité antérieure, la situation personnelle et des critères d'âge ou de programme, le tout constituant un ensemble particulièrement complexe et peu lisible. L'Etat conserve la charge des rémunérations liées aux actions de formation de l'AFPA, aux actions de formation relevant du Fonds

national pour l'emploi (FNE) et aux actions de formation de niveau national et déconcentré (FFPPS).

Ces trois dernières années, le nombre de personnes qui renoncent à la formation ou l'abandonnent s'accroît. Le constat de l'insuffisance de la formation de la population active en France a conduit le Gouvernement à revaloriser les barèmes de rémunération applicables à compter du 1^{er} janvier 2003.

Le surcoût pour l'Etat est évalué à 21,3 millions d'euros pour 2003, déjà inscrit en loi de finances pour 2002.

Les crédits décentralisés de rémunération des stagiaires sont inscrits à l'article 10 et à l'article 80, qui est, à partir de 2003, regroupé avec l'article 70, du chapitre 43-06. Ils évoluent chaque année comme la dotation globale de décentralisation. Cette mesure représente un surcoût pour les régions. C'est pourquoi la dotation de décentralisation est abondée d'une provision de 5,12 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003. Le surcoût pour les régions est estimé à 13,8 millions d'euros. Interrogé par votre Rapporteur spécial, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité indique que :

« Une régularisation du montant du transfert sera opérée en gestion 2003 une fois connues les dépenses de 2002 auxquelles seront appliquées l'actualisation de la DGD décidée pour 2003 .»

a) Le programme Ingénieurs et cadres

Ce programme soutient le développement de la formation continue des techniciens supérieurs et des employés de niveau III, ayant une expérience professionnelle minimale de trois ans, qui souhaitent devenir ingénieurs ou cadres. Les crédits proposés par le présent projet de loi de finances s'élèvent à 10,57 millions d'euros, soit un niveau identique à celui de 2002.

Pour répondre à une demande sociale constante et à un besoin des cadres, le dispositif Objectif cadres a remplacé en 2002 le programme ingénieurs et cadres supérieurs (PICS) ainsi que le programme Nouvelles filières ingénieurs (NFI). Ce programme Objectif cadres apporte un soutien financier aux projets individuels des personnes de niveau III. Ce dispositif s'appuie largement sur les acteurs régionaux. Ainsi le soutien est-il plus directement centré sur les demandes individuelles. Il vise à dégager l'individu des démarches de recherche de financement pour les faire assumer par les institutions concernées par la validation de son projet. Une seule institution sera l'interlocuteur de l'individu et de l'organisme de formation.

La mise en œuvre de ce dispositif a été obérée par la poursuite des formations pluriannuelles engagées avant 2002 dans le cadre des programmes PICS et NFI.

Le financement de 1.000 projets est annoncé pour 2003, sans compter les cofinancements apportés par les partenaires régionaux qui devraient permettre de prendre en charge davantage de dossiers individuels.

b) Le programme Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme (IRILL)

L'article 53 du chapitre 43-70 intitulé « Actions catégorielles » est doté de 16,87 millions d'euros (contre 17,42 millions d'euros en 2002). Le programme IRILL a été institué par la circulaire DFP/DE n° 97/1 du 6 janvier 1997. Il permet le financement d'actions de formation en faveur des réfugiés, des détenus et des personnes en situation d'illettrisme.

● Le volet illettrisme

Les actions de lutte contre l'illettrisme des services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité ont trois caractéristiques :

– elles visent la maîtrise des savoirs de base, indépendamment du statut de la personne, dans un but d'insertion professionnelle ;

– elles s'articulent autour des autres dispositifs de droit commun ;

– elles s'inscrivent dans un partenariat avec les autres acteurs locaux (conseil régional, conseil général, service public de l'emploi, action sociale, action culturelle et politique de la ville).

Ces actions de formation revêtent différentes formes pédagogiques afin de privilégier la diversification des réponses. Plusieurs types de programmes peuvent être envisagés : les entrées-sorties permanentes, les formations intensives à plein temps, les formations en alternance ou sous forme de chantier-école.

La lutte contre l'illettrisme, sur les crédits IRILL, a concerné 19.500 personnes en 2001.

La moyenne nationale d'une formation sur les savoirs de base est de 180 heures. Cette moyenne cache de fortes disparités, selon l'organisation pédagogique choisie, qui alterne stages de formation classiques à temps plein et dispositifs à entrées-sorties permanentes.

A l'issue de la formation, la situation des stagiaires est la suivante :

– 40% sont en recherche d'emploi ;

– 15% des bénéficiaires accèdent à un emploi sur un contrat de droit commun à l'issue de la formation ;

– 7% obtiennent des contrats de travail aidés (contrat emploi solidarité, contrats de qualification, d'apprentissage...);

– environ 20% poursuivent un parcours de formation ;

– la situation des 18% restants est inconnue.

Les crédits consacrés à la lutte contre l'illettrisme inscrits au FFPPS se sont élevés à 10,46 millions d'euros en loi de finances 2002, montant reconduit au titre du projet de loi de finances pour 2003.

Ces actions de lutte contre l'illettrisme doivent s'articuler autour de celles menées par l'Education nationale au stade de la formation initiale.

- La formation professionnelle des « détenus »

Le volet « détenus » du programme IRILL finance des actions de formation au profit de détenus et plus largement des personnes placées sous main de justice.

Les crédits consacrés à ce volet se sont élevés à 6,96 millions d'euros en 2002.

c) Autres actions du programme national de la formation professionnelle

Le programme Formations ouvertes à distance et ressources éducatives (FORE) s'inscrit dans les perspectives de lutte contre les exclusions et dans le cadre du « programme d'action gouvernementales pour préparer l'entrée de la France dans la société de l'information ». Sur une enveloppe de 5,03 millions d'euros, 3,83 millions d'euros sont réservés au financement des actions déconcentrées, dont 1,65 million d'euros pour les formations ouvertes et à distance et 2,18 millions d'euros pour l'initiation à Internet.

Le programme soutient également les actions de divers organismes de formation et d'information (2,94 millions d'euros), subventionne le centre INFFO (4,78 millions d'euros) et comprend la subvention d'aide à la formation attribuée aux organisations syndicales (12,27 millions d'euros).

4.- Les ateliers pédagogiques personnalisés

Les ateliers pédagogiques personnalisés (APP) proposent des formations ouvertes à toute personne sortie du système scolaire. Ils répondent, de façon permanente, personnalisée et contractuelle, aux demandes individuelles de formation pour des formations générales de courte durée (300 heures maximum).

En 2001, 470 APP et 334 antennes en milieu rural, zones urbaines sensibles et établissements pénitentiaires étaient recensées. Ce sont 12,55 millions d'heures de formation qui ont été dispensées, concernant 176.000 personnes. La durée moyenne des contrats était de 87 heures.

Le suivi des stagiaires à la sortie des APP permet de décrire leur situation : 17,3% poursuivent une formation, 40% sont salariés (y compris CES) et 31% sont demandeurs d'emploi.

Les APP sont financés par l'Etat (à hauteur de 23,5% du total), les conseils régionaux, les communes, les entreprises et les OPCA.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élèvent à 15,70 millions d'euros. En 2002, ces crédits atteignaient 16,16 millions d'euros. La différence s'explique par le transfert de 459.000 euros sur le chapitre 44-80 concernant l'expérimentation avec la région Centre de la globalisation des crédits d'intervention relatifs au programme « accès à l'emploi ».

5.- Prospective : la politique contractuelle de formation des salariés

Le politique contractuelle est financée par le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale qui regroupe également :

- le programme national de la formation professionnelle ;
- les actions relatives aux jeunes restant à la charge de l'Etat ;
- le volet formation des contrats de plan Etat-régions ;
- les ateliers pédagogiques personnalisés.

a) La définition d'une stratégie de la politique de formation professionnelle

La politique contractuelle de formation des salariés vise à anticiper les besoins de compétence et à développer la formation continue des entreprises en lien avec leurs stratégies de développement économique. Elle comprend deux outils :

– un outil d'étude : le contrat d'étude prospective (CEP) permettant à l'Etat et aux partenaires sociaux de connaître, en lien avec les branches, l'évolution des emplois et des qualifications et de favoriser l'adaptation des compétences des salariés confrontés à des mutations économiques, organisationnelles ou technologiques. L'Etat prend en charge au maximum 50% du coût de l'étude ;

– un outil d'action : l'engagement de développement de la formation (EDDF). Les EDDF visent à subventionner les dispositifs de formation des entreprises qui, au-delà de leur obligation légale, s'engagent dans une démarche d'élévation des qualifications et des compétences des salariés.

Depuis 1999, les deux dispositifs sont recentrés sur la formation tout au long de la vie et l'amélioration des conditions d'emploi. La capacité d'intervention au niveau régional a également été renforcée.

Les crédits affectés à la politique contractuelle pour 2003 s'élèvent à 41,54 millions d'euros, soit un niveau identique à celui des crédits votés en loi de finances initiale pour 2002.

b) Les contrats d'étude prospective

Ces contrats ont pour intérêt de s'inscrire dans une logique de branche et donc de participer à l'appréhension de la formation professionnelle en fonction des secteurs.

En 2003, les travaux menés par l'Etat et les branches concerneront le développement de CEP transversaux dans la mesure où certains métiers peuvent relever de branches différentes, comme les métiers liés au développement de la société de l'information. Des travaux prospectifs sont repris dans certains secteurs sur de nouvelles problématiques, non encore traitées dans le passé, comme dans le secteur du bâtiment et travaux publics, de l'aéronautique et de la plasturgie. Les travaux des CEP seront mieux valorisés et diffusés. Les CEP régionaux seront également développés.

En 2002, le montant des crédits alloués aux CEP s'est élevé à 0,61 million d'euros.

c) Les engagements de développement de la formation

Les EDDF résultent des négociations avec les partenaires sociaux.

La place accordée aux petites et moyennes entreprises a été renforcée. De même, les secteurs en voie de structuration ont été soutenus. Les priorités d'intervention pour l'année 2003 communiquées par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité sont :

- l'accès à la qualification par la validation des acquis ;
- la correction des inégalités dans l'accès à la formation (développer la formation dans les très petites entreprises et favoriser l'accès à la formation de certaines catégories de salariés en situation fragile) ;
- le développement de projets territoriaux.

Au titre de l'année 2002, 40,93 millions d'euros ont été affectés par l'Etat aux EDDF.

D.- L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

L'AFPA est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. L'AFPA concourt à la réalisation de la politique de l'Etat en ce qui concerne la formation qualifiante, au niveau national et déconcentré. Elle est donc partie intégrante du service public de l'emploi, mais son personnel relève d'un statut de droit privé.

Le projet de budget de l'AFPA pour 2002 se doit d'être cohérent, à la fois avec les dispositions du contrat de progrès 1999-2003, et avec le Plan national

d'action pour l'emploi. Depuis le sévère rapport public de la Cour des comptes de 1997, l'AFPA a mené des efforts pour plus de rigueur de gestion. Les travaux de la MEC ont souligné les progrès réalisés, mais également mis en évidence des « réserves de productivité ».

1.- Les ressources de l'AFPA progressent

Le projet de loi de finances prévoit une augmentation des ressources d'origine publique de l'association. La subvention inscrite au chapitre 43-71 progresse de 1,7% par rapport à celle de 2002.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES TOTALES DE L'AFPA ENTRE 1999 ET 2002

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003 (prévisions)
Subvention loi de finances initiale (chapitre 43-71)	660,85	688,65	702,42	714,36
dont :	-	-	-	-
• Mouvements de crédits	-	- 12,20	-	-
• Fonctionnement CPER	- 1,94	1,04	1,61	1,94
• Rattachements de crédits	-	-	-	-
• Subvention encaissée	658,91	677,50	704,03	716,30
Autres recettes publiques	37,59	37,88	38,11	44,00
Recettes privées	109,93	108,46	109,39	108,00
Recettes ou concours reçus des instances européennes	35,51	32,54	36,59	36,00

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

Comme dans les budgets précédents, le projet de budget 2003 traduit la mise en œuvre des orientations définies dans le Contrat de Progrès signé avec l'Etat en 1999.

Les demandes budgétaires 2003 s'inscrivent également dans le contexte marqué par :

– l'application de la nouvelle convention d'assurance chômage et la décision prise par le Gouvernement d'offrir à tous les demandeurs d'emploi la possibilité de contractualiser avec l'ANPE un projet d'action personnalisé (PAP) ;

– la décision d'élargir cette démarche à tous les bénéficiaires du RMI dès 6 mois d'allocation ;

– l'application des nouvelles dispositions législatives relatives à la validation des acquis d'expérience, pour laquelle l'AFPA, qui a participé à des expérimentations préalables conduites par le Ministère, a un rôle important à jouer ;

– le déploiement du projet de schéma directeur informatique MOSAIC et la volonté de développer l'usage des technologies de l'information et de la communication dans la production des services d'insertion, de formation et de validation ;

– les conséquences de l'explosion de l'usine AZF, le centre AFPA de Toulouse Bordelongue ayant été entièrement détruit.

Les principales ressources de l'association sont les subventions versées par le budget du Travail. Le montant total des dotations destinées à l'AFPA pour 2003 se montent à 758,10 millions d'euros, contre 756,02 millions d'euros en 2002, soit une progression totale de 0,27%. Les subventions versées par le budget du Travail recouvrent :

– une subvention de fonctionnement, prévue aux articles 10 et 30 du chapitre 43-71 « Formation professionnelle des adultes », pour un montant de 716,30 millions d'euros, contre 704,02 millions d'euros en 2002, soit une progression de 1,7% ;

– des subventions d'équipement, inscrites aux articles 40 et 50 du chapitre 66-71 « Formation professionnelle des adultes », pour un montant total de 41,80 millions d'euros contre 52 millions d'euros en 2002, soit une baisse de 19,6%, qui s'explique par un important report de crédits d'un montant de 14,9 millions d'euros.

La rémunération des stagiaires de l'AFPA est assurée par des crédits inscrits à l'article 63 du chapitre 43-70. Le montant de la dotation pour 2003 s'élève à 153,28 millions d'euros, soit une hausse de 0,8% par rapport à la dotation 2002.

2.- Les charges et les investissements

a) Les effectifs et les frais de personnel

L'AFPA comptait 11.960 salariés au premier semestre 2002. La répartition des effectifs se décompose de la manière suivante :

REPARTITION FONCTIONNELLE DES EFFECTIFS DE L'AFPA (EN MOYENNE)

	Effectifs en équivalents temps plein		Effectifs physiques
	2002 (premier semestre)	Part (en %)	2002 (premier semestre)
Hiérarchiques	856,10	7,47	858
Administratif/service	4.040,77	35,27	4.305
<i>Cadres</i>	<i>803,45</i>	<i>7,01</i>	<i>821</i>
<i>Non cadres</i>	<i>3.237,32</i>	<i>28,26</i>	<i>3.484</i>
Agents techniques	5.802,53	50,65	5.954
<i>Cadres</i>	<i>769,93</i>	<i>6,72</i>	<i>791</i>
<i>Formateurs/Psychologues</i>	<i>4.812,25</i>	<i>42,01</i>	<i>4.936</i>
<i>Non cadres</i>	<i>220,36</i>	<i>1,92</i>	<i>227</i>
Autres techniques	756,98	6,61	843
Total ⁽¹⁾	11.456,37	100,00	11.960

(1) S'agissant de moyenne, les totaux ne sont pas systématiquement la somme des effectifs de chacun des regroupements d'emploi.

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

b) Les charges de gestion

Les charges de gestion de l'année 2001 se sont élevées à 303 millions d'euros contre 273 millions d'euros en 2000, soit une augmentation de 11%.

Les charges d'entretien des locaux diminuent de 40% et atteignent 6,2 millions d'euros du fait de l'interruption du plan pluriannuel d'amélioration du cadre de vie, hébergement et restauration achevé en 2000. En 2001 n'ont été constatées que des charges courantes liées à l'entretien des locaux.

Le poste frais de mission diminue légèrement de 1,08%.

La variation constatée sur le poste « Autres entretiens et réparations » (+ 21,5%) tient à l'effort entrepris pour la mise aux normes de sécurité des installations.

En ce qui concerne les frais de réception, des mesures ont été prises depuis six ans pour les limiter. Cependant, entre 2000 et 2001, ces frais augmentent de 7,67%. Cette hausse serait due à l'impact des conventions dites « conventions des dirigeants ».

Les charges au titre des services extérieurs et autres services extérieurs progressent respectivement de 16,88% et 17,5%. Cette évolution serait liée aux études et recherches de gestion entreprises dans le cadre du projet SDSI-MOSAIC.

c) Les investissements

En 2002, le montant des crédits d'investissement de l'AFPA s'est élevé à 52 millions d'euros de crédits de paiement et 52 millions d'euros d'autorisations de programme.

Pour 2003, les crédits de paiement s'élèvent à 41,8 millions d'euros, soit une baisse de près de 20% par rapport à 2002, qui s'explique par un report de crédits d'un montant de 14,9 millions d'euros. Les autorisations de programme atteignent 60 millions d'euros.

3.- L'activité et les résultats de l'AFPA

a) L'activité de formation et les stages

En 2001, l'AFPA a enregistré au total 144.405 entrées en formation et 61,4 millions d'heures. Par rapport à 2000, le nombre d'heures réalisées progresse (il était de 60,9 millions) alors que les entrées de stagiaires sont en baisse (145.259 stagiaires en 2000).

**FORMATION HORS ENSEIGNEMENT A DISTANCE ET HORS CENTRE YVES BODIGUEL
NOMBRE D'HEURES DE FORMATION ET ENTRÉES EN STAGE**

Financeurs	Exercice 2000		Exercice 2001		Evolution 2001-2000	
	Heures réalisées	Stages entrées	Heures réalisées	Stages entrées	Heures réalisées	Stages entrées
Commande publique et FSE....	48.494.605	73.095	49.676.966	78.166	+ 2,4%	+ 6,9%
Etat hors commande publique .	2.671.627	10.439	2.479.193	9.884	- 7,2%	- 5,3%
Collectivités territoriales	2.501.330	8.157	1.986.402	5.760	- 20,6%	- 29,4%
Entreprises.....	7.260.945	53.568	7.284.394	50.595	+ 0,3%	- 5,5%
Total.....	60.928.507	145.259	61.426.955	144.405	+ 0,8%	- 0,6%

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

La part des formations professionnelles à vocation qualifiante est restée largement majoritaire.

Les demandeurs d'emploi restent les principaux bénéficiaires des formations puisqu'ils représentent 65% des entrées. Le nombre d'entrées des salariés est de 50.595 en 2001.

La durée moyenne des formations augmente légèrement par rapport à 2000 puisqu'elle atteint environ 770 heures (contre 764 heures en 2000).

Le coût moyen d'une heure de formation présentielle à l'AFPA s'élève à 9,34 euros en 2000.

Un autre indicateur permet d'évaluer l'activité de l'AFPA, il s'agit du taux de sorties anticipées. En 2001, ce taux était de 17,3% contre 18% en 2000. La reprise d'un emploi demeure le motif le plus fréquent.

Les activités d'enseignement à distance progressent par rapport à 2000 : le nombre d'heures réalisées est en progression de 13,3% et les entrées augmentent de 9,8%.

b) Les autres activités de l'association

Les autres activités de l'AFPA sont l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires, les activités de conseil, expertise, recherche et développement.

S'agissant de l'orientation et de l'accompagnement, dans le cadre d'un recentrage des activités de l'AFPA et de l'ANPE sur leur cœur de métier respectif, l'AFPA a diminué le nombre de ses diagnostics de besoins. Elle a en revanche augmenté l'activité d'aide à l'élaboration d'un projet professionnel de 17%.

L'AFPA est également intervenue dans le cadre de la validation des acquis. Elle a pu délivrer des certificats de compétences professionnelles par validation des acquis de l'expérience à 1.700 demandeurs (800 salariés et 900 demandeurs d'emploi).

4.– Vers une gestion plus efficace

L'Etat et l'AFPA sont engagés dans un processus contractuel, visant à mieux définir les efforts à réaliser par l'AFPA, et les moyens mis en œuvre pour atteindre des objectifs définis.

Quatre directions ont été fixées :

– permettre l'accès à la qualification des actifs en situation de fragilité sur le marché du travail, afin de favoriser leur accès à l'emploi ;

– mettre en complémentarité les missions confiées à l'AFPA dans le champ de l'aide à la construction d'un parcours de formation avec celles dévolues à l'ANPE ;

– ancrer plus fortement les activités de l'AFPA dans les priorités des politiques de l'Etat pour l'emploi et pour la formation professionnelle ;

– appliquer et clarifier ses modes de relations avec les régions et les branches professionnelles. Le contrat de progrès prévoit de rechercher une concertation plus étroite avec les régions et les partenaires sociaux à l'échelon territorial. Celle-ci est formalisée par la création d'un «Comité consultatif régional» placé auprès du directeur régional de l'AFPA.

Le tableau suivant présente les indicateurs de performance et les objectifs chiffrés fixés à l'AFPA dans le contrat de progrès.

INDICATEURS DU CONTRAT DE PROGRES – RECAPITULATIF NATIONAL

(en %)

	Objectif 2003	1999	2000	2001	Ecart
Objectif n° 1 – Centrer les missions de l'AFPA sur les services apportés aux demandeurs d'emploi					
1.1 Taux d'alimentation du dispositif AFPA par l'ANPE	80	40,1	48,5	51,7	+ 3,2
1.2 Taux de parcours de formation construits	–	69,0	64,1	60,4	– 3,7
1.4 Taux d'encadrement des formations	–	9,84	9,64	9,73	+ 0,09
Objectif n° 2 – Instituer avec chaque bénéficiaire un contrat identifiant la qualification visée					
2.1 Taux de sorties anticipées	10	16,4	18,0	17,3	– 0,7
2.2 Taux de validation des EIF ^(a)	85	47,6	45,3	45,4	+ 0,1
2.4 Délai d'entrée en formation (% entrées dans les quatre mois)	–	58,1	62,9	62,8	– 0,1
2.61 Taux de poursuite en formation professionnelle	60	40,7	40,0	41,8	+ 1,8
2.62 Taux de parcours avec une étape de préqualification	–	9,1	9,5	13,4	+ 3,9
Objectif n° 3 – Accroître la part des adultes sur la commande publique					
3.1 Taux d'adultes	80	70,1	72,3	72,1	– 0,2
Objectif n° 4 – Nouveau départ vers l'emploi					
4.11 Part des publics prioritaires – service S2 aboutis ⁽²⁾	–	33,9	33,8	30,1	– 3,7
4.12 Part des publics prioritaires – EIF ⁽¹⁾	–	33,2	34,0	30,6	– 3,4
4.21 Atteinte de l'objectif annuel S2 aboutis ⁽²⁾	–	50,1	60,3	69,7	9,4
4.22 Atteinte de l'objectif annuel EIF ⁽¹⁾	–	50,4	58,4	70,2	11,8
Objectif n° 5 – Développer les activités impliquant une intervention directe en entreprise					
5.2 Pourcentage de CA entreprise (hors CIF)	–	6,9	7,4	6,9	– 0,5

(1) Engagement individuel de formation.

(2) S2 : Construction et validation d'un parcours de formation.

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

L'AFPA s'est engagée dans des réformes importantes touchant à sa gestion interne et à la maîtrise de ses coûts, et des avancées dans ces domaines ont pu être constatées. Elle a mis en place une refonte totale de son système d'information pour en faire, début 2004, un outil de suivi et de pilotage du service aux clients, dans une organisation déconcentrée. Elle s'est dotée d'un système de comptabilité patrimoniale et analytique, permettant d'identifier la réalité des services réalisés et les coûts unitaires associés.

Elle a réduit de manière substantielle les effectifs de son siège et opéré un redéploiement des emplois au bénéfice des emplois directement dédiés aux services aux usagers. Elle a opéré une régionalisation des fonctions et responsabilités comptables afin de les fiabiliser. Enfin, des contrats annuels d'objectifs ont été passés avec les directions régionales.

L'amélioration progressive de la comptabilité générale de l'Association s'est traduite par la levée de deux des trois réserves du commissaire aux comptes dans le rapport général sur les comptes annuels de l'exercice clos le 31 décembre 1999. L'inventaire des immobilisations a permis de lever la réserve les concernant. En outre, pour répondre aux obligations légales auxquelles sont soumises toutes les associations et entreprises de droit privé, l'AFPA a constitué une provision pour congés payés à compter de 1999.

IV.— VERS UNE DEFINITION STRATEGIQUE DES POLITIQUES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Il s'agit principalement de renforcer la formation professionnelle en définissant clairement ses objectifs et en établissant des priorités et une stratégie de moyen terme. La recherche d'une plus grande efficacité doit être menée. La voie d'une rationalisation des actions entreprises s'impose. La superposition et l'enchevêtrement des dispositifs de formation sont devenus un handicap majeur de la formation professionnelle en France.

A.— L'IMPACT DU CONTEXTE INTERNATIONAL

Le développement toujours plus rapide des échanges, facilité par les nouvelles technologies de l'information et de la communication implique, pour chaque acteur souhaitant s'inscrire durablement dans le cadre de la mondialisation, de définir une stratégie d'ensemble à moyen et long termes visant à cibler les secteurs dans lesquels il est le mieux à même de faire face à la concurrence internationale.

Les nouvelles technologies doivent également inciter la France à réorganiser sa formation professionnelle autour des innovations majeures des dernières années, sous peine de voir les qualifications de ses salariés devenir obsolètes. S'inscrire le plus rapidement possible dans cette dynamique de progrès est une nécessité.

Les comparaisons internationales portant sur la formation professionnelle sont extrêmement difficiles à mener, dans la mesure où les systèmes de formation initiale et continue sont particulièrement hétérogènes. Néanmoins, bien que le développement par les instances européennes d'études comparatives et d'indicateurs de résultats sur la formation professionnelle n'ait été engagé que très récemment, il est possible de dresser un panorama général, à partir des données dont nous disposons.

Une enquête, réalisée à l'initiative de l'office des statistiques européennes (EUROSTAT), portant sur la formation continue des salariés financée, partiellement ou entièrement, par les entreprises en 1999 démontre la diversité des situations selon les pays.

Dans onze pays de l'Union européenne, plus de 70% des entreprises étaient considérées comme formatrices en 1999. En France, 76% des entreprises interrogées ont déclaré avoir réalisé, en 1999, au moins une action de formation. Ce pourcentage atteint 96% au Danemark, 91% en Suède et 88% aux Pays-Bas. La proportion d'entreprises formatrices est en revanche particulièrement faible en Espagne (36%), au Portugal (22%) et en Grèce (18%).

On peut observer qu'en France, les formations de type stages ou cours sont largement dominantes. En revanche, dans les autres pays, les formations moins formalisées (autoformations, conférences, formations en situation de travail) sont largement aussi développées que les stages et cours.

En termes d'accès aux stages de formation et de durée moyenne des stages, le Danemark occupe une place spécifique au sein de l'OCDE puisque tant la proportion de l'ensemble des salariés ayant suivi un stage (53%), que la durée moyenne des stages (41 heures), sont supérieures à celles des autres pays européens. La France occupe une position médiane puisque 46% de l'ensemble des salariés ont suivi au moins un stage ou un cours en 1999 et la durée moyenne des stages s'élevait à 36 heures.

Les Pays-Bas et la Suède offrent plus d'occasion de formation à leurs salariés que la France, mais les durées moyennes de formation sont inférieures à ce qu'elles sont en France.

B.- UNE NECESSAIRE EVOLUTION CULTURELLE

Plusieurs points doivent faire l'objet d'une évolution culturelle.

Il convient d'affirmer que l'objet de la formation professionnelle doit être de développer l'employabilité des personnes formées et de favoriser l'emploi. La sécurité à apporter aux salariés en termes d'emploi passe par l'employabilité.

La réinsertion par le travail permet de garantir aux publics les plus en difficulté une amélioration pérenne de leur situation fragile. Il s'agit de sortir d'un système qui permet d'abandonner à leur sort des individus à l'issue de formations improductives dont le seul avantage aura été de les extraire temporairement du nombre des demandeurs d'emploi. La politique d'insertion par la formation professionnelle doit être conçue comme une voie vers l'emploi durable.

1.- Vers une meilleure reconnaissance de l'alternance

Les difficultés culturelles et psychologiques existant en France sur la reconnaissance des formations en alternance doivent être soulignées. Il s'agit là d'une particularité qui nous distingue de nos principaux partenaires européens chez lesquels la formation générale n'a pas la même prépondérance. Comme le soulignait la contribution du secrétariat aux droits des femmes et à la formation professionnelle « La formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux » publiée en 1999, « *le statut social dévalué des formations professionnelles et technologiques induit des stratégies d'évitement de la part des parents lors de la phase d'orientation* ».

Or, l'apprentissage, filière de formation initiale, offre la possibilité à des jeunes de 16 à 25 ans d'acquérir des savoirs et des savoir-faire par le biais d'une intégration dans le monde du travail. Les contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation s'adressent, eux, à des jeunes déjà sortis du système scolaire et leur

permettent d'accéder, dans des délais brefs, soit à une qualification, soit à une formation complémentaire.

Dans de nombreux secteurs comme le commerce de proximité ou encore le bâtiment, les entreprises éprouvent de vives difficultés à recruter des jeunes qualifiés. Ces secteurs d'activité constituent aujourd'hui de véritables gisements d'emplois. Il convient, en conséquence, de veiller à ce que les centres de formation d'apprentis puissent rapidement former des jeunes.

Votre Rapporteur spécial ne peut donc que souligner la nécessité d'entreprendre une politique de revalorisation des formations en alternance.

Il s'agit également de permettre une diffusion plus large de la culture d'entreprise dans l'ensemble des formations initiales. Développer les contacts entre l'enseignement scolaire et l'entreprise ne pourrait que contribuer à réduire la césure existant aujourd'hui entre ces deux mondes. Ayant vocation à intégrer les futurs citoyens dans la vie active grâce à un ensemble de savoirs, l'école ne peut faire l'économie d'un rapprochement avec les entreprises. La charnière entre le système scolaire et la vie active n'est pas gérée de manière assez partenariale aujourd'hui. La présentation des métiers dans les établissements scolaires devrait, par exemple, être systématisée, tout comme la visite d'entreprises. A cet égard, l'initiative américaine « *Take our daughters or sons to work* », mise en œuvre par des fondations privées, dont l'objectif est de permettre à chaque enfant d'accompagner un de ses parents sur son lieu de travail pendant une journée entière, est tout à fait intéressante.

Une réforme d'envergure serait que toute formation initiale de l'enseignement secondaire ou supérieur se termine par une période d'alternance.

2.– Revaloriser la formation continue

L'intérêt de la formation continue pour tous doit être reconnu. La revalorisation de la formation continue, tant aux yeux des salariés que des employeurs, doit être entreprise rapidement. Un certain nombre de démarches participeraient de cet objectif.

Il convient notamment de souligner l'importance de la validation des acquis de l'expérience. Elle repose sur un triple constat :

– une partie importante de la population active souffre d'une formation initiale insuffisante et l'écart constaté à la sortie de la formation initiale ne peut pas être, le plus souvent, en l'état actuel de la politique de formation professionnelle, réduit par la formation continue ;

– en dépit de l'élévation du niveau de formation initiale, la valeur de celle-ci, en termes d'utilité professionnelle, a tendance à diminuer aujourd'hui du fait de l'existence de ruptures de plus en plus fréquentes dans la vie professionnelle ;

– les compétences demeurent trop peu valorisées par un titre ou un diplôme, qui sont pourtant des éléments majeurs d'insertion et de promotion professionnelle.

Il conviendra néanmoins d'être vigilant sur le développement de la validation des acquis de l'expérience afin de s'assurer que sa mise en œuvre pratique réponde rapidement aux attentes qu'elle a suscitées.

Une plus grande implication des salariés pourrait être obtenue par le développement de la formation continue autofinancée. La formation doit représenter un investissement pour chacun, ce qu'elle n'est pas encore en France, où elle est trop souvent perçue comme un dû ou une sanction.

S'agissant des très petites entreprises, leur accès à la formation est encore trop restreint. Les inégalités d'accès à la formation selon la taille de l'entreprise ne sont pas résolues. On estime que 10% des très petites entreprises organisent des formations au cours d'une année. Le plan de formation est davantage répandu dans les entreprises de plus de vingt salariés et surtout de plus de cinquante. Il ne faudrait cependant pas négliger la part de la formation qui se fait de façon informelle dans les très petites entreprises, étant établi que ce caractère informel fait obstacle à toute forme de validation. Il convient, à cet égard, de souligner l'importance des engagements de développement de la formation (EDDF), dont un objectif prioritaire est le soutien à la formation dans les très petites entreprises.

La négociation menée par les partenaires sociaux en 2001 visait à mettre en œuvre un système fondé sur trois dispositifs complémentaires : le plan de formation à l'initiative de l'entreprise, le plan de développement concerté, à l'initiative conjointe de l'entreprise et du salarié, et le projet professionnel individuel à l'initiative du salarié. Les partenaires sociaux envisageaient de créer un compte épargne formation permettant d'accumuler du temps rémunéré pour suivre des actions de formation.

La négociation des partenaires sociaux, qui n'a pas abouti sur l'alimentation de ce compte épargne formation en 2001, doit reprendre afin de mettre en place un dispositif qui permettra à chacun de faire face aux mutations industrielles et technologiques.

3.– Sortir du schéma académique

Le poids de la formation initiale sur la formation continue nuit à l'efficacité et à l'attractivité de cette dernière. En effet, le modèle scolaire est encore largement dominant, ce qui laisse peu de place à des formations plus pragmatiques.

L'académisme des formations actuelles ne peut plus satisfaire aux besoins concrets des salariés et des entreprises. Il existe d'autres méthodes de formation, et notamment l'*e-learning*, qui devraient être bien plus développées. Votre Rapporteur spécial regrette que la place accordée à ce type de formations soit encore si restreinte.

C.- SIMPLIFIER ET REORIENTER LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

1.- Accroître le caractère concurrentiel du marché de l'offre de formation et simplifier le système de formation professionnelle

L'avis du Conseil de la concurrence n° 00-A-31 du 12 décembre 2000, relatif à une demande d'avis présentée 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'Etat 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.

La professionnalisation du marché est engagée avec, notamment, la déclaration d'activité. La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a instauré la déclaration d'activité en lieu et place de la déclaration d'existence, laquelle n'avait pas répondu à la volonté du législateur de disposer de données fiables sur le marché de l'offre de formation. Etant préalable à l'exercice de toute activité et peu ciblée, la déclaration d'existence a abouti à une véritable inflation déclarative qui obscurcit totalement l'étude de l'offre de formation. Le décret n° 2002-1176 du 17 septembre 2002 relatif à la déclaration d'activité des prestataires de formation, ainsi que l'arrêté du 30 septembre 2002 fixant la liste des pièces justificatives déposées lors de la déclaration d'activité, mettent en œuvre ce nouvel outil d'information et de contrôle.

Il est encore difficile de mesurer l'effet du nouveau code des marchés publics sur l'offre de formation. L'article 30 de ce code prévoit des procédures allégées pour les achats d'actions de qualification et d'insertion. Est actuellement mise en œuvre cette nouvelle étape de la professionnalisation des acteurs afin que l'ensemble des intervenants s'approprie ces évolutions juridiques. Il conviendra de veiller à ce que l'information des acteurs soit satisfaisante et à ce qu'un bilan de ces nouvelles dispositions du code des marchés publics soit fait d'ici une année.

Réduire l'opacité du système de financement de la formation professionnelle est également un enjeu majeur, tant il apparaît que sa complexité défie toute évaluation. Sa sophistication extrême nuit à sa lisibilité. Les responsabilités sont diluées. La sédimentation des mesures et la multiplicité des acteurs déroutent les particuliers comme les entreprises. Plus de dix-huit sources de financement peuvent parfois être recensées pour une même formation. Il en découle

que de nombreux dispositifs restent inconnus. En conséquence, la définition d'une stratégie s'impose.

2.- Mieux orienter nos efforts

a) Définir des pôles d'excellence

La France s'inscrit désormais dans un contexte d'échanges internationaux toujours plus denses. Le développement de la mondialisation invite l'ensemble des acteurs économiques à redéfinir leur position sur le marché en fonction des pôles d'excellence qui leur sont propres. Afin d'être intégrée dans ce système d'échanges fondé sur la compétitivité, la France doit définir des stratégies de développement à moyen et long termes.

L'ensemble des dispositifs de formation professionnelle devrait, selon votre Rapporteur spécial, être orientés selon une stratégie clairement définie et appuyée sur les résultats en termes de participation à la création de richesse nationale des différents secteurs d'activité. **La formation professionnelle ne peut plus être uniquement fondée sur une approche en termes de publics.**

La compétitivité des produits français résulte le plus souvent d'aspects hors prix. La France se caractérise par une forte spécialisation dans les services. Ses autres points forts viennent de l'agro-alimentaire, de la mécanique, des véhicules (notamment de l'aéronautique) et de la chimie.

Les contrats d'étude prospective constituent un outil important pour parvenir à la définition de cette stratégie en collaboration avec les branches.

En outre, les « Observatoires des métiers et des qualifications » dont la négociation des partenaires sociaux avait prévu qu'ils s'inscriraient dans la perspective du groupe « Prospective des métiers et qualifications » du Commissariat général au plan, auraient un rôle d'information à jouer.

b) Renforcer le « middle management »

Les personnes en milieu de carrière devraient faire l'objet d'une attention spécifique. En effet, les évolutions démographiques à venir sont connues de tous. Il est indéniable que les personnes occupant aujourd'hui des postes de direction vont partir à la retraite dans les prochaines années et que le remplacement de cette classe d'âge très nombreuse soulèvera des difficultés. Il est donc nécessaire de former dès à présent les personnes occupant des postes de « *middle-management* ». Le programme Ingénieurs et cadres devra participer de cette politique. Votre Rapporteur spécial souligne l'importance de ce type de politique spécifique comme voie de soutien à la formation du « *middle-management* ».

3.– Développer l'expérimentation

La politique de formation professionnelle doit, afin de pouvoir se réformer, comprendre une part d'expérimentations. Les actions expérimentales permettent de développer des dispositifs nouveaux et répondant de manière fiable aux besoins des salariés comme des entreprises.

Des actions expérimentales peuvent être mises en œuvre par le biais des contrats de plan Etat-régions ainsi que par celui de la politique contractuelle. Les Engagements de développement de la formation (EDDF), qui subventionnent les dispositifs de formation des entreprises qui s'engagent au-delà de l'effort légal de formation, permettent de financer ce type d'actions.

Pour autant, il est regrettable que la ligne « Actions expérimentales » du budget n'ait pas été dotée de crédits.

*

* *

CONCLUSION

En conclusion, il convient de rappeler l'enjeu que constitue la formation professionnelle pour l'emploi en France. Une réorientation des efforts consacrés à la formation permettrait d'accroître sensiblement leur efficacité. A cet égard, la mise en œuvre d'une stratégie apparaît nécessaire.

En outre, une réorganisation s'impose. La juxtaposition des dispositifs a rendu le système trop peu lisible.

Des réponses aux questions posées devraient également être trouvées dans le cadre de la négociation des partenaires sociaux.

Laisser la page blanche sans numérotation.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 31 octobre 2002, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné les crédits de la Formation professionnelle et l'article 70 rattaché à ce budget.

Votre **Rapporteur spécial**, a indiqué que la Nation dépense globalement chaque année plus de 20 milliards d'euros pour la formation professionnelle et pour l'apprentissage. En 2000, la dépense atteignait 21,65 milliards d'euros. Les crédits inscrits dans le présent projet de loi de finances, retracés dans le « bleu », pour la formation professionnelle s'élèvent à 4,72 milliards d'euros, contre 4,69 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2002, soit une très légère progression entre 2002 et 2003.

Le budget de la formation professionnelle n'a pas subi de grandes modifications mais il faut, en premier lieu, signaler que 46,42 millions d'euros sont inscrits sur le chapitre 43-06 « *Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage* », afin de compenser la charge que constitue, pour les régions, la prise en charge de l'indemnité forfaitaire compensatrice versée aux employeurs d'apprentis pour les contrats d'apprentissage conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. En conséquence, les crédits affectés à la charge des primes des contrats d'apprentissage, supportée par l'Etat pour les contrats signés antérieurement à 2003, sont diminués d'autant. Ce transfert financier participe du mouvement de régionalisation de la formation professionnelle. Le montant du transfert s'élèvera à 487 millions d'euros en 2004, 750 millions d'euros en 2005 et 773 millions d'euros en 2006, comme l'indique l'exposé des motifs de l'article 70 rattaché à l'examen des crédits de ce budget.

En deuxième lieu, le soutien apporté à l'alternance est massif puisque les crédits qui y sont consacrés permettront de financer 375.000 nouveaux contrats. Ces 375.000 nouveaux contrats se décomposent en 240.000 nouveaux contrats d'apprentissage et 135.000 nouveaux contrats de qualification.

En troisième lieu, les crédits de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) sont en légère augmentation, de 1,7%.

Plusieurs remarques doivent être faites sur la formation professionnelle en France. Il faut tout d'abord observer qu'il serait nécessaire de développer une approche sectorielle dans les politiques mises en œuvre. La formation professionnelle ne peut être uniquement orientée selon une logique de publics bénéficiaires. Il ne s'agit pas de se désolidariser des publics les plus fragiles, ayant besoin d'actions spécifiques de formation. Cependant, l'objectif de la formation professionnelle étant l'emploi, il est nécessaire, au-delà des interventions ponctuelles, de définir une stratégie de conquête des marchés, fondée sur le soutien aux pôles d'excellence français. En ce qui concerne la validation des acquis de l'expérience, il conviendra de veiller à ce que le rôle des entreprises soit renforcé, afin que ce nouvel outil puisse être efficace.

Il convient également de souligner que les difficultés d'accès des très petites entreprises à la formation professionnelle ne sont pas résolues, alors même que ces dernières recèlent le plus fort potentiel de création d'emplois. Il faut rétablir l'équité de traitement entre les salariés des PME et des grandes entreprises. Il est nécessaire de clarifier le système de formation professionnelle, et notamment de professionnaliser le marché de l'offre de formation. En effet, en 2000, 70.000 organismes de formation ont été recensés dont seuls 46.000 ont exercé une réelle activité. Il conviendra également d'anticiper les évolutions démographiques qui auront un impact sur la gestion des compétences.

La disparition de la ligne expérimentale est regrettable et, même si des actions expérimentales peuvent trouver un support sur d'autres lignes de crédits, il aurait été souhaitable de conserver une dotation spécifique.

Enfin, la suppression des taxes parafiscales aura de lourdes conséquences sur la formation professionnelle des jeunes, et notamment sur l'apprentissage, dans les secteurs d'activité où une taxe parafiscale assure le financement de cette formation, à l'instar du secteur du bâtiment et des travaux publics. Dans ce dernier, 74 centres de formation d'apprentis et 70.000 apprentis sont concernés. Il est nécessaire que le Gouvernement prenne l'engagement ferme de résoudre ce problème.

M. Jean de Gaulle a souligné la qualité du travail du Rapporteur spécial. Il a ensuite soulevé la question de l'adaptation de la formation professionnelle aux besoins du marché et a indiqué que de très nombreux emplois non pourvus, faute de formation adéquate, sont recensés.

M. Louis Giscard d'Estaing a demandé quels pouvaient être les meilleurs instruments de la politique de formation professionnelle pour résoudre ces difficultés et mieux drainer les personnes formées vers le marché du travail.

M. Gérard Bapt a souligné que la réforme de la formation professionnelle était un chantier essentiel pour l'emploi et la vie économique de notre pays, sur lequel les partenaires sociaux ont jusqu'ici échoué, tout comme le Gouvernement précédent. Il est dommageable que le nombre de contrats d'alternance soit en baisse. L'AFPA, qui assure aussi la formation des salariés, voit sa dotation de fonctionnement progresser de 1,7 % mais sa subvention d'équipement chuter de 20 %. Si l'association relâche son effort d'équipement, elle risque de ne pas répondre aux exigences technologiques pourtant requises aujourd'hui. Dans le cadre de la régionalisation de la formation professionnelle, les relations entre l'AFPA et l'ANPE doivent encore être approfondies pour assurer l'adéquation entre l'offre et la demande de formation, en collaboration avec les régions. La territorialisation des politiques publiques de l'emploi est un impératif.

En réponse aux différents intervenants, votre **Rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

– dans certains secteurs tels que le bâtiment et le petit commerce, les employeurs éprouvent de vives difficultés à trouver les compétences qu'ils

recherchent. Les contrats jeunes devraient pouvoir répondre en partie à ces problèmes ;

– il existe, en France, un problème de culture dirigeante : qui doit diriger la formation professionnelle ? Si les personnes qui décident de l'affectation des ressources budgétaires sont issues du monde éducatif, elles privilégieront la formation initiale. Plus généralement, nous devons nous interroger sur le rôle des différents acteurs de la formation professionnelle et, notamment, sur leur coordination à la charnière du système éducatif et de la vie professionnelle. Il faut s'attacher à répondre à ces questions de manière intelligente et pragmatique ;

– la baisse de la subvention d'équipement de l'AFPA n'est qu'apparente, puisque l'association bénéficiera d'un report de crédits non consommés d'un montant de 15 millions d'euros ;

– s'agissant de l'alternance, l'ajustement des dotations résulte du nombre d'entrées dans les dispositifs, qui s'effectueront à un niveau moindre que celui envisagé en loi de finances initiale pour 2002. Il est important de raisonner sur des données réelles et non sur des prévisions.

Après avoir rappelé que la culture de performance devait être développée, **le Président Pierre Méhaignerie** a souligné que l'efficacité de l'Ecole d'application aux métiers des travaux publics d'Égletons était unanimement reconnue, mais que la question de la recette de substitution à la taxe parafiscale devait être réglée en adéquation avec la loi organique relative aux lois de finances. L'inadaptation entre l'offre et la demande de compétences s'explique aussi par le fait que beaucoup de jeunes ne sont plus attirés par certains secteurs, tels que l'industrie ou le travail manuel. Il y a là un problème d'image du secteur et de considération envers les salariés qui doit être résolu.

Votre **Rapporteur spécial**, a indiqué que le problème essentiel était celui de l'adéquation entre les filières de formation et les débouchés. Par exemple, Vinci, bien que numéro un mondial de son secteur, connaît de grosses difficultés de recrutement.

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

Article 70

Compensation financière du transfert aux régions de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs relative aux contrats d'apprentissage.

Texte du projet de loi :

I. Dans la première phrase de l'article L. 118-7 du code du travail, après les mots : « contrats d'apprentissage », sont insérés les mots : « conclus avant le 1^{er} janvier 2003 ».

II. La prise en charge par les régions et la collectivité territoriale de Corse, en application de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, de l'indemnité compensatrice forfaitaire mentionnée à l'article L. 118-7 du code du travail fait l'objet d'une compensation de la part de l'État.

Le montant de cette compensation est égal au montant de la dépense supportée par l'État en 2002 au titre de l'indemnité compensatrice forfaitaire. Ce montant évolue chaque année, dès 2003, comme la dotation globale de fonctionnement.

Toutefois, en 2003, 2004 et 2005, le montant total de la compensation versée aux régions et à la collectivité territoriale de Corse est respectivement égal à 6%, 63% et 97% du montant tel que calculé en application de l'alinéa précédent.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 107 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux régions la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs à laquelle ouvrent droit les contrats d'apprentissage enregistrés par les services de l'État. Ce transfert de compétence prend effet pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003.

L'article proposé prévoit que la charge résultant de ce transfert de compétence est compensée par l'État, sur la base de la dépense supportée par l'État au titre de ce dispositif en 2002, soit 756 millions € environ.

Toutefois, dans la mesure où les dépenses en cause s'effectuent dans un cadre pluriannuel lié notamment à la durée des contrats d'apprentissage, la compensation correspondante est versée progressivement aux régions selon un échéancier défini par la loi : les régions disposeront ainsi de 6 % du montant total de la compensation en 2003, 63% en 2004, 97 % en 2005, et de la totalité en 2006. Les montants correspondants seront actualisés selon les règles de droit commun (indexation sur la DGF).

Le coût brut de la compensation, pour l'État, est à ce stade évalué, hors effet de l'indexation de la DGF au-delà de 2003, à 46,42 millions € en 2003, 487,3 millions € en 2004, 750,2 millions € en 2005, et 773,4 millions € en 2006.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article prévoit l'échelonnement du transfert aux régions des crédits nécessaires à la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003.

I.- Le soutien à l'apprentissage

L'apprentissage est une filière de formation initiale, dispensée en alternance dans le cadre d'un contrat de travail spécifique. Il a pour objet de donner à des jeunes de 16 à 25 ans, ayant satisfait à l'obligation scolaire, une formation générale théorique et pratique. Le jeune perçoit, pendant la durée du contrat d'apprentissage,

une rémunération calculée en fonction de son âge et de son ancienneté qui varie entre 25% et 75% du SMIC.

A. – Les aides à l'apprentissage

L'aide à l'apprentissage comprend deux volets. Elle repose sur le versement aux employeurs d'une indemnité compensatrice forfaitaire, mise en œuvre par la loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage, et sur une exonération de cotisations sociales.

L'indemnité compensatrice forfaitaire visée à l'article L. 118-7 du code du travail est, aujourd'hui, composée de deux éléments : une aide à l'embauche et une indemnité de soutien à l'effort de formation réalisé par l'employeur.

1. – L'aide à l'embauche a vu son champ d'application restreint

Dans un premier temps, le I de l'article 131 de la loi de finances initiale pour 1999 (loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998) et le décret d'application n° 98-1310 du 31 décembre 1998, relatif à l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis, ont modifié les conditions d'octroi de l'aide à l'embauche. Afin de concentrer l'effort financier sur les jeunes les moins qualifiés, il a été en effet décidé de n'attribuer l'aide à l'embauche qu'aux jeunes ne disposant pas d'un niveau de formation supérieur au niveau IV ⁽¹⁾, à compter du 1^{er} janvier 1999.

Dans un second temps, l'article 119 de la loi de finances pour 2001 (loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) a limité le versement de l'aide à l'embauche aux entreprises employant, au plus, vingt salariés.

Cette aide à l'embauche s'élève à 915 euros.

2. – L'indemnité de soutien à l'effort de formation réalisé par l'employeur

Pour les apprentis de moins de 18 ans, cette indemnité s'élève à 1.525 euros par an ; elle est versée, chaque année, à l'issue du cycle de formation. Pour les apprentis de 18 ans et plus, elle est égale à 1.830 euros par an. Elle est majorée de 305 euros dans les départements d'outre-mer, et de 7,62 euros par heure de formation au-delà de 600 heures, dans la limite de 200 heures (soit une majoration maximum de 1.524 euros).

Le tableau suivant présente les flux d'entrées annuels en contrat d'apprentissage ainsi que les stocks annuels moyens de contrats. En 2002, il était prévu que 240.000 nouveaux contrats soient signés. Cette estimation s'est révélée trop élevée puisque 225.000 contrats nouveaux devraient être recensés en 2002, d'après les plus récentes estimations.

(1) Le niveau IV correspond à une qualification de technicien.

**FLUX ANNUELS D'ENTRÉES EN CONTRAT D'APPRENTISSAGE
ET STOCKS ANNUELS MOYENS**

	1998	1999	2000	2001	Prévisions 2002	PLF 2003
Flux annuels d'entrées	213.892	223.837	232.769	235.516	225.000	240.000
Stocks annuels	334.000	350.000	363.000	373.000	nd	nd

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

B. – Le transfert de compétence

L'article 107 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité transfère aux régions la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis, pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. Cet article précise, en outre, que « *le montant et les éléments de cette indemnité peuvent varier dans chaque région dans les conditions et limites fixées par le décret pris après avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.* »

Il résulte de cette disposition que les régions ont la faculté de créer une indemnité compensatrice forfaitaire différente. De fait, elles ont compétence pour élaborer de nouveaux dispositifs d'aide.

Le I du présent article insère à l'article L.118-7 du code du travail, décrivant l'indemnité compensatrice forfaitaire accordée par l'Etat aux employeurs d'apprentis, une disposition limitant aux contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2003 le versement de cette indemnité par l'Etat.

Le décret d'application, prévu par la loi relative à la démocratie de proximité précitée, dont la parution devrait intervenir prochainement, fixerait un cadre général à ce transfert de compétence.

Ainsi, les régions, qui sont déjà cofinanceurs des centres de formation des apprentis (CFA), verseront également cette indemnité. Elles pourront développer une politique territoriale de l'apprentissage cohérente avec les besoins en compétences et qualifications exprimés par les entreprises.

Il convient de souligner que pendant une période transitoire, les entreprises auront deux interlocuteurs : l'Etat pour les contrats signés avant le 1^{er} janvier 2003 et les régions pour les contrats postérieurs. Il sera donc nécessaire de renforcer la coordination entre l'Etat et les régions.

II.– La compensation financière liée au transfert de compétence

Le II du présent article organise la compensation versée par l'Etat aux régions au titre de ce transfert de compétence.

A.– Les crédits affectés à l'apprentissage dans le projet de loi de finances pour 2003

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 se décomposent en trois éléments.

Sur le chapitre 43-70 « *Financement de la formation professionnelle* », 715,74 millions d'euros sont affectés à l'article 11 « *Formation en alternance. Primes des contrats d'apprentissage* » (contre 786,03 millions d'euros de dotations en loi de finances initiale pour 2002). Cet article recouvre la prise en charge, par l'Etat, du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire aux entreprises au titre des contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2003.

Sur le même chapitre, l'article 12 « *Formation en alternance. Exonérations des cotisations sociales des contrats d'apprentissage* » est doté de 814,52 millions d'euros contre 824,75 millions d'euros en 2002.

Le nombre des nouveaux contrats d'apprentissage signés en 2002 sera inférieur aux prévisions, ce qui explique la diminution des crédits consacrés aux exonérations de cotisations sociales, ainsi qu'une part de la baisse des crédits de l'article 11.

Sur le chapitre 43-06 « *Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage* », un nouvel article 81 a été créé, intitulé « *Application de l'article 107 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Primes d'apprentissage* ». Cet article est doté de 46,42 millions d'euros pour 2003. Il a vocation à couvrir la charge que représentera, pour les régions, le versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. La création de cette dotation supplémentaire aux régions explique la forte diminution des crédits affectés à l'article 11 du chapitre 43-70.

B.– Calcul de la compensation

Le montant de la compensation pour 2002 est fixé à 46,42 millions d'euros par le présent article. Il a été calculé pour tenir compte des charges qui seront effectivement supportées par les régions en 2003. Le transfert s'effectue, en effet, de manière échelonnée sur quatre ans. Ce procédé exceptionnel repose sur le seul transfert aux régions de la charge liée au flux des nouveaux contrats.

La dépense réelle à la veille du transfert par l'Etat aux régions de leur nouvelle compétence constitue la base de calcul. Pour le projet de loi de finances pour 2003, c'est l'exécution 2001 qui est prise pour référence, indexée de 2,29% à l'instar de la dotation globale de fonctionnement pour 2003, dont le taux d'évolution est fixé par la loi de finances.

Les projets de loi de finances pour 2004, 2005 et 2006 seront, quant à eux, fondés sur l'exécution 2002, qui sera connue au premier trimestre 2003. Le montant de l'exécution 2002 sera indexé selon le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement déterminé respectivement pour 2004, 2005 et 2006.

Les régions prendront en charge les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. Elles devront donc verser l'aide à l'embauche ainsi que l'indemnité de soutien à l'effort de formation réalisé par l'employeur. Dans les faits, il apparaît que la très grande majorité des contrats sont signés à l'automne.

En ce qui concerne l'aide à l'embauche, son versement n'intervient pas avant quelques mois suivant la signature du contrat d'apprentissage. Une partie des aides à l'embauche au titre des contrats signés en 2003 sera donc versée en 2004.

S'agissant de l'indemnité de soutien à l'effort de formation, elle est versée, chaque année, à l'issue du cycle de formation. En conséquence, pour la très grande majorité des contrats signés en 2003, elle ne sera versée par les régions qu'en 2004. L'Etat aura, quant à lui, la charge de l'indemnité de soutien à la formation pour les contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2003.

En conséquence, 6% de la charge supportée par l'Etat au titre de l'exécution 2001 sont transférés aux régions par le présent article. Ces 6%, indexés comme la dotation globale de fonctionnement 2003, représentent un montant de 46,42 millions d'euros.

Pour 2004, les régions percevront une compensation égale à 63% de la charge supportée par l'Etat. En 2005, le montant de la compensation s'élèvera à 97% et, en 2006, à 100%. Ainsi, les régions pourront assumer le transfert progressif de la charge financière et l'Etat conserver les moyens de verser l'indemnité compensatrice forfaitaire pour les contrats signés antérieurement au 1^{er} janvier 2003. Le coût de la compensation est évalué à ce stade, hors indexation, à 487,3 millions d'euros en 2004, 750,2 millions d'euros en 2005 et 773,4 millions d'euros en 2006.

*

La Commission a *adopté* l'article 70, sans modification.