

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de loi de finances pour 1975, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

Fascicule 4.

EDUCATION

Formation professionnelle continue,

Par M. Léon EECKHOUTTE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean de Bagneux, *président* ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, *vice-présidents* ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, *secrétaires* ; MM. Clément Balestra, Edmond Barrachin, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Pierre Brun, Jacques Carat, Georges Cogniot, Jean Collery, Georges Constant, Mme Suzanne Crémieux, MM. Charles Durand, Hubert Durand, François Duval, Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Roger Houdet, Jean Lacaze, Adrien Laplace, Jean Legaret, Kléber Malécot, André Messenger, Paul Minot, Michel Miroudot, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, Sosefo Makape Papillo, Guy Pascaud, Pierre Petit, Fernand Poignant, Victor Provo, Roland Ruet, René Tinant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1180 et annexes, 1230 (tomes I à III et annexe 30), 1131 (tome XIV) et in-8° 169.

Sénat : 98 et 99 (tomes I, II et III, annexe 21) (1974-1975).

TABLE DES MATIERES

sous forme de plan détaillé.

	Pages.
CHAPITRE PREMIER. — Les résultats et les tendances de la formation professionnelle continue.....	9
L'Etat et les entreprises concourent à cette obligation nationale.	
A. — L'aide de l'Etat.....	10
1° Les orientations prioritaires données par l'Etat à ses actions de formation.....	10
— Répartition des tâches entre l'Etat et les professions : l'Etat s'occupe particulièrement des actions de conversion et de celles qui sont engagées en faveur des jeunes.	
2° Le bilan des actions engagées avec le concours de l'Etat.....	12
— Confirmation des principes énoncés et des orientations données.	
a) Les stages liés à l'amélioration de l'emploi.....	12
Représentent 48 % de l'ensemble des stages avec concours de fonds publics.	
b) Les actions en faveur des jeunes.....	13
Les jeunes, âgés de seize à vingt ans, représentent 30 % de l'ensemble des stages ayant bénéficié d'une aide publique.	
c) Les actions en faveur des femmes, des travailleurs migrants et des travailleurs non qualifiés.....	14
— Tendance au développement des actions de formation des travailleurs les moins qualifiés.	
d) Les actions conventionnées.....	15
Résultent d'un accord passé avec l'Etat, sont financées par la F. F. P. P. S. :	
— répartition des effectifs selon le type de formation donnée : place des actions d'entretien et de perfectionnement des connaissances ;	
— répartition des effectifs selon le niveau de formation donnée : orientation intéressante en faveur des travailleurs les moins qualifiés ;	
— répartition des effectifs selon la durée de formation : les actions conventionnées visent surtout des formations de longue durée ;	
Mouvement de déconcentration au niveau régional qu'il faudrait poursuivre au niveau départemental.	

	Pages.
3° La rémunération des stagiaires	19
Forte progression de l'effort financier de l'Etat, versé principalement aux travailleurs suivant un stage de conversion.	
Conclusion : les actions menées par l'Etat dans le domaine de la Formation professionnelle continue visent principalement les besoins du marché du travail.	
B. — L'effort des entreprises	20
1° L'effort d'organisation des différents partenaires.....	20
— Idée de concertation et de politique contractuelle (cf. Jacques Delors, dans le n° 10 de la revue <i>Esprit</i> , octobre 1974) ;	
— Répartition des tâches : les professions mènent des actions d'adaptation, d'entretien, de perfectionnement et de promotion professionnelle interne ;	
— Résultat des initiatives des différents partenaires pour organiser la formation professionnelle continue :	
— les fonds d'assurance formation ;	
— les associations de formation ;	
— les groupements professionnels.	
2° Les résultats de la participation obligatoire des entreprises..	23
— Participation réelle de 1,45 %, le minimum légal étant de 1 %.	
Les grandes et moyennes entreprises (celles qui ont plus de cinquante salariés) consacrent un pourcentage de la masse salariale beaucoup plus élevé que celui des entreprises de moins de cinquante salariés ;	
— Sur 130 000 entreprises, environ 16 000 n'ont pas accompli leur obligation légale.	
CHAPITRE II. — Les problèmes posés	29
A. — L'utilisation des moyens dont dispose le système éducatif public.	29
1° La participation des établissements scolaires et universitaires.	29
— Les Groupements d'établissements (GRETA) : 114 en 1973 + 200 en 1974, vers 650 groupements en 1977.	
— Les Centres intégrés de formation des formateurs d'adultes (C. I. F. F. A.).	
— Les actions organisées dans les établissements du Ministère de l'Education représentent environ 3,5 % du total des heures de formation financées par les entreprises.	
2° L'Agence nationale pour le développement de l'éducation permanente (A. D. E. P.).....	33
— Elle ne dispense pas elle-même les actions de formation mais intervient au niveau de l'analyse des besoins et apporte son assistance technique.	
— Son financement, ses activités.	

	Pages.
B. — Le contrôle exercé sur les actions de formation	35
Comment le contrôle peut-il évaluer la valeur des prestations fournies ? Il est prématuré de l'exercer et il se limite pour l'instant à une vérification de l'imputation des crédits des entreprises aux actions de formation.	
— Problème lié aux organismes privés de formation professionnelle continue qui connaîtraient, en raison des circonstances économiques et de la vigilance des entreprises, une certaine « autorégulation ».	
C. — Les autres problèmes	37
a) Ne pas dissocier la formation professionnelle continue de la formation générale et culturelle	37
— Conforme à l'esprit de la loi de 1971 ;	
— But lointain : l'éducation permanente.	
b) La rémunération des stagiaires	37
— Vers une année sabbatique.	
c) Les méthodes d'enseignement	38
— Que la formation professionnelle continue ne soit pas une « formation continuée ».	
d) La réforme de l'entreprise	38
— Le problème de la « motivation » du salarié et le rôle que pourrait jouer le comité d'entreprise.	
e) Les bénéficiaires	39
— Accroître les actions de formation engagées en faveur des travailleurs les moins qualifiés ;	
— Problème des agents non titulaires de l'Etat et des agents des collectivités locales.	
Le projet de budget pour 1975 n'apporte qu'une réponse très partielle à ces questions	
CHAPITRE III. — Le projet de budget pour 1975	41
Structure de l'enveloppe de la « Formation professionnelle continue ».	
— Présence des crédits consacrés à l'apprentissage qui n'ont pas leur place dans cette enveloppe puisqu'il s'agit d'une formation initiale.	
A. — Les crédits inscrits	41
1° Les grandes masses	44
(Voir les tableaux : celui des crédits des Services du Premier Ministre et celui de « l'enveloppe » de la Formation professionnelle continue.)	
2° Les crédits de fonctionnement	44
Chapitre 43-03. — Crédits du F. F. P. P. S.	
Chapitre 43-04. — La rémunération des stagiaires.	
Chapitre 37-03. — Le contrôle des actions de formation.	
Chapitre 34-94. — Les actions de formation et de perfectionnement de l'administration.	

	Pages.
3° Les crédits d'équipement.....	45
(Chapitre 66-00. — Dotation en capital du F. F. P. P. S.) sont en régression.	
— Eviter le gaspillage mais rechercher le plein emploi des équipements existants.	
B. — <i>Les objectifs visés par le budget</i>	45
— Actions liées directement à la politique de l'emploi ;	
— Modernisation de l'apprentissage ;	
— Participation des centres publics.	
Les crédits inscrits au budget des Services du Premier Ministre visent principalement : le développement de la politique des catégories les plus défavorisées, l'accroissement du montant des rémunérations, le renforcement du dispositif de contrôle.	
Nécessité de développer les activités des Agences régionales et départementales de l'emploi pour recenser les offres et les demandes d'emplois.	
C. — <i>La participation des entreprises</i>	46
Le taux de 1 % est reconduit alors qu'il devrait atteindre normalement 2 % en 1976. Cet objectif a été repoussé par le Secrétaire d'Etat aux horizons 1980-1985.	
Malgré les difficultés de la conjoncture économique et sociale et celles qui résultent d'une utilisation efficace des fonds récoltés, il faut poursuivre l'effort entrepris et porter la participation obligatoire des entreprises à un minimum de 1,2 %.	
Conclusions	47
Le budget de la formation professionnelle continue correspond à une pause, qui n'est pas un arrêt des efforts entrepris ni une régression, et qui comporte des éléments négatifs et des éléments positifs.	
Sous réserve d'un amendement portant à 1,2 % la participation financière obligatoire des entreprises, la commission propose un avis favorable à l'adoption du budget des Services généraux du Premier Ministre.	
Amendement déposé par la commission	49

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'avis présenté au nom de la Commission des Affaires culturelles sur les crédits de formation professionnelle et de promotion sociale porte sur les crédits inscrits, au titre du budget du Premier Ministre, dans sa partie consacrée aux services généraux.

Ces crédits s'intègrent dans un ensemble plus vaste qui constitue « l'enveloppe » de la formation professionnelle continue et qui rassemble, outre les crédits qui viennent d'être évoqués, ceux qui sont consacrés à la formation professionnelle continue et inscrits dans les budgets de certains autres Ministères, notamment celui de l'Éducation et des Universités et celui du Travail.

Ainsi que l'article 21 de la loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente le prévoit, le Parlement est appelé à fixer tous les ans le taux minimal, calculé sur la base de la masse salariale, de la participation financière obligatoire des entreprises aux actions de formation. Il nous appartient donc de formuler un avis sur ce taux qui, fixé en 1971 à 0,8 %, est maintenu cette année à 1 % alors que la loi de 1971 avait prévu qu'il atteindrait 2 % en 1976.

Enfin, cet avis est l'occasion de faire le bilan des actions menées dans le domaine de la formation professionnelle continue depuis la loi du 16 juillet 1971 qui faisait suite à l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970. Un tel examen est facilité par le document annexe prévu à l'article 11 de la loi de 1971 et qui est déposé, chaque année, devant le Parlement à l'appui de l'examen du projet de loi de finances.

CHAPITRE PREMIER

LES RESULTATS ET LES TENDANCES DE LA POLITIQUE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

Avant d'examiner certains aspects de la politique de formation professionnelle continue, il est utile de rappeler la définition qui en a été donnée par la loi du 16 juillet 1971 en son article premier. En ses deux derniers alinéas, l'article premier dispose que « la formation professionnelle continue fait partie de l'éducation permanente. Elle a pour objet de permettre l'adaptation des travailleurs aux changements des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle et leur contribution au développement culturel, économique et social. L'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles syndicales et familiales ainsi que les entreprises concourent à l'assurer ».

D'après les termes mêmes de cette disposition, la formation professionnelle continue est le fait de l'ensemble des partenaires sociaux ainsi que des diverses personnes morales de droit public parmi lesquelles l'Etat joue un rôle déterminant. Les entreprises concourent à cette tâche qui est considérée comme une obligation nationale.

Dans ces conditions, il convient, pour faire un bilan de la politique de formation professionnelle continue, d'examiner, d'une part, la valeur quantitative et qualitative de l'aide fournie par l'Etat en essayant d'en dégager les principales orientations et, d'autre part, la participation et l'action des entreprises dans les opérations de formation.

A. — L'aide de l'Etat.

L'aide de l'Etat a plusieurs aspects, qu'il s'agisse des actions conventionnées ou non conventionnées, mais financées par le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, ou de la rémunération qu'il accorde à certains types de stage.

Le nombre total des stagiaires accueillis dans des centres publics ou privés ayant reçu une aide publique a atteint 954 000 travailleurs en 1973. Le tableau des effectifs de stagiaires engagés dans des actions de formation de ce type marque depuis 1972 un certain ralentissement : il était de 956 000 en 1972 et les prévisions pour 1974 évaluent à 920 000 le nombre des bénéficiaires d'une formation faite avec le concours des fonds publics. Cependant, les crédits affectés à ce type d'action, à l'exclusion des crédits d'apprentissage, ont sensiblement augmenté ces dernières années. Ils représentaient 1 240 millions de francs en 1972 et ils s'élevaient en 1974 à 2 450 millions de francs. Cette évolution traduit une plus grande sélectivité des actions de formation engagées par l'Etat et une volonté d'orienter l'effort public en faveur de stages plus longs et plus coûteux.

1° *Les orientations prioritaires données par l'Etat dans ses actions de formation.*

Aux termes de l'article 3 de la loi du 16 juillet 1971, le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale détermine en fonction des exigences de la promotion sociale et du développement culturel, économique et social les orientations prioritaires de la politique des pouvoirs publics.

Une répartition des tâches est effectuée entre l'Etat et les professions. Dès 1973, le Premier Ministre a été appelé à préciser

cette répartition d'après laquelle relèvent principalement de la responsabilité financière de l'Etat les actions suivantes :

— celles qui ont pour objet de donner une nouvelle qualification aux travailleurs privés d'emploi, par des stages de conversion ;

— celles qui tendent à faciliter l'entrée des jeunes dans la vie professionnelle ;

— celles qui, sous l'impulsion des Pouvoirs publics, permettent par des stages de promotion professionnelle à un nombre accru de travailleurs de s'élever dans la hiérarchie professionnelle et de remplir des fonctions pour lesquelles subsiste une grave pénurie de personnel qualifié.

Le 5 février 1974, le Premier Ministre, à l'occasion du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, rappelait et précisait les orientations prioritaires données aux aides publiques :

— les interventions publiques doivent contribuer en priorité à l'amélioration de l'emploi, qu'il s'agisse d'actions de conversion de travailleurs sans emploi ou menacés de licenciement ou d'actions permettant l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle ;

— elles doivent tendre à développer les actions engagées en faveur de certaines catégories de travailleurs qui risquent d'être laissés en marge du développement économique et social et notamment des travailleurs migrants, des travailleurs handicapés et des femmes qui désirent reprendre une activité professionnelle. A ces catégories prioritaires appartiennent également les travailleurs privés d'emploi.

Les aides publiques, d'après le Premier Ministre, doivent également contribuer à apporter une solution au problème posé par les transformations constantes de notre économie et faciliter les opérations liées au développement régional ; ces deux derniers objectifs viennent à la suite, par ordre de priorité, de ceux qui ont été fixés pour l'amélioration de la situation de l'emploi et pour les actions en faveur de certaines catégories de travailleurs.

Ces orientations ont été confirmées par le Secrétaire d'Etat chargé de la Formation professionnelle continue, M. Granet, lors de l'exposé qu'il fit devant la Commission des Affaires culturelles à l'occasion de l'examen du budget de son département.

2° *Le bilan des actions engagées avec le concours de l'Etat.*

Le bilan des actions de formation ayant reçu le concours de fonds publics confirme les principes qui ont été définis.

On retrouve en effet dans les stages qui ont reçu un concours de l'Etat le souci de répondre à la répartition des tâches entre l'Etat et les professions, et de donner une priorité aux actions de conversion et à celles qui sont engagées en faveur des jeunes.

a) Les stages liés à l'amélioration de l'emploi.

Le tableau suivant (tableau n° 1), retraçant l'évolution globale des actions liées à l'emploi, permet de constater que le total des formations liées à l'emploi en 1974 représentera 446 000 stagiaires, c'est-à-dire plus de 48 % de l'ensemble des stages qui ont bénéficié d'une aide publique alors que cette proportion était de 42 % en 1971 (334 000 stagiaires sur un total de 790 000).

Parmi ces formations, les actions conventionnées d'entretien et de perfectionnement des connaissances sont les plus nombreuses et ont une importance à peu près égale à celle des actions de promotion sociale subventionnées et d'enseignement à distance réunies.

Les actions conventionnées ont connu un très grand essor depuis 1972 alors que la promotion sociale n'a cessé de décroître depuis 1971.

TABLEAU N° 1

Evolution globale des actions liées à l'emploi.

	1971	1972	1973	1974 (Prévision.)
<i>Préformation des jeunes.</i>				
Actions conventionnées de préformation..	21 000	25 000	24 000	24 000
A. F. P. A. (préformation).....	6 000	6 000	6 000	6 000
Actions en faveur des jeunes du contingent.	54 000	55 000	50 000	50 000
Actions en faveur des jeunes des D. O. M. ...	2 000	3 000	3 000	3 000
TOTAL	83 000	89 000	83 000	83 000
<i>Conversion, adaptation, prévention.</i>				
Actions conventionnées de conversion.....	38 000	44 000	45 000	45 000
A. F. P. A. (conversion).....	54 000	70 000	77 000	79 000
Actions conventionnées d'adaptation.....	52 000	69 000	68 000	66 000
F. N. E.	24 000	28 000	23 000	28 000
TOTAL	168 000	211 000	213 000	218 000
<i>Promotion de la main-d'œuvre qualifiée.</i>				
Actions conventionnées de promotion.....	61 000	76 000	118 000	115 000
C. N. A. M.	22 000	29 000	29 000	30 000
TOTAL	83 000	105 000	147 000	145 000
Total des formations liées à l'emploi..	334 000	405 000	443 000	446 000
Actions conventionnées d'entretien et de perfectionnement des connaissances.....	170 000	273 000	270 000	240 000
Promotion sociale subventionnée.....	160 000	140 000	100 000	90 000
Enseignement à distance (C. N. T. E. et conventions)	126 000	138 000	141 000	144 000
Total général.....	790 000	956 000	954 000	920 000

b) Les actions en faveur des jeunes.

Le même tableau indique également que les actions en faveur des jeunes ont regroupé 83 000 stagiaires, ce chiffre étant à peu près constant depuis 1971.

Par ailleurs, ces actions spécifiques ne regroupent pas tous les jeunes stagiaires et votre rapporteur tient à souligner le fait que, d'après les statistiques qui lui ont été transmises, le public de la formation professionnelle continue est jeune puisque 30 % de ceux qui suivent des stages ayant bénéficié d'une aide publique sont âgés de seize à vingt ans et que 57 % de ceux-là ne dépassent pas vingt-cinq ans.

Cette remarque met en évidence les efforts qui sont accomplis en faveur de l'insertion des classes montantes dans la vie active, mais elle est également révélatrice des imperfections du système éducatif obligatoire au-delà duquel une formation professionnelle postérieure est nécessaire pour assurer à certains jeunes de seize à vingt-cinq ans une qualification qui leur permette d'occuper un emploi.

c) Les actions en faveur des femmes, des travailleurs migrants et des travailleurs non qualifiés.

Il est intéressant de noter que 250 000 femmes, soit 26 % de l'ensemble des stagiaires, ont été formées par des stages bénéficiant du concours de fonds publics.

Les actions conventionnées s'adressent surtout à des jeunes femmes puisque la moitié de celles-ci ont entre seize et vingt-cinq ans.

Les actions concernant les travailleurs migrants sont restées de faible importance, alors que celles qui ont été engagées en faveur des travailleurs non qualifiés représentent 420 000 stagiaires, soit 45 % de l'ensemble des stages ayant reçu une aide publique, et sont en augmentation par rapport aux années précédentes. Les stages de formation qui sont organisés pour ces travailleurs conduisent principalement au niveau V, c'est-à-dire à un niveau de formation équivalent à celui du C. A. P. ou du B. E. P. C., et au niveau VI, c'est-à-dire à un niveau qui n'exige pas une formation allant au-delà de la fin de la scolarité obligatoire.

Votre commission tient à souligner cette tendance favorable à la formation des travailleurs les moins qualifiés.

d) Les actions conventionnées.

Les actions conventionnées sont celles qui résultent d'un accord passé entre l'Etat (un Ministre ou un Préfet de région) et un établissement d'enseignement public, une association ou un établissement privé, une chambre de commerce et d'industrie, une chambre des métiers, un organisme interprofessionnel, une entreprise ou un centre de formation différents de ceux qui viennent d'être énumérés.

Elles sont financées par le F. F. P. P. S. (Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale) qui est rattaché au budget du Premier Ministre et dont les crédits servent également à des actions non conventionnées, telles que celles qui sont engagées en faveur des jeunes du contingent et des jeunes des Départements d'Outre-Mer, ainsi qu'aux cours de promotion sociale subventionnée.

L'aide publique s'exerce également par l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A. F. P. A.), le Fonds national de l'emploi (F. N. E.), le Conservatoire national des arts et métiers (C. N. A. M.) et le Centre national de télé-enseignement (C. N. T. E.), qui reçoivent des moyens financiers provenant de l'enveloppe de la Formation professionnelle continue mais distincts des crédits qui sont inscrits pour le F. F. P. P. S.

Les prévisions faites pour 1974 permettent d'évaluer à 56 % de l'ensemble des actions de formation professionnelle continue ayant bénéficié de fonds publics celles qui sont subventionnées, à 15 % celles qui ne le sont pas et à environ 29 % celles qui reçoivent une aide financière distincte des crédits du F. F. P. P. S.

On constate par rapport aux années précédentes une nette évolution en faveur des actions conventionnées qui représentaient 47 % de l'ensemble en 1971.

Le tableau suivant (tableau n° 2), relatif à la répartition des effectifs selon le type de formation donnée, fait référence aux divers types de stages prévus à l'article 10 de la loi du 16 juillet 1971. Il fait apparaître que près de la moitié des actions subventionnées sont consacrées à l'entretien et au perfectionnement des connaissances et que plus du quart de ces actions concernent la promotion sociale.

TABLEAU N° 2

Répartition des effectifs selon le type de formation donnée.

TYPE D'ACTION	1971	1972	1973	1974 (Prévision.)
Conversion-prévention	38 000	44 000	45 000	45 000
Adaptation	52 000	69 000	68 000	66 000
Promotion professionnelle	61 000	76 000	118 000	115 000
Entretien et perfectionnement des connaissances	170 000	273 000	270 000	240 000
Actions en faveur des jeunes	21 000	25 000	24 000	24 000
Formation générale à finalité professionnelle. Enseignement à distance	36 000	33 000	33 000	33 000
Total	378 000	520 000	558 000	523 000

Ce dernier type d'action a connu un bond spectaculaire depuis 1972, alors que les actions d'entretien et de perfectionnement des connaissances ont subi une légère régression après un effort sensible à partir de 1973.

Le tableau n° 3, portant répartition des effectifs selon le niveau de formation donnée, indique une orientation intéressante en faveur des travailleurs moins qualifiés puisque ceux-ci, pour les niveaux V et VI, représentent presque 40 % des actions engagées et que les formations supérieures tendent à régresser. Il ne s'agit cependant là que d'une tendance, dont votre commission aimerait avoir confirmation dans les années à venir.

Le tableau n° 4, portant répartition des effectifs selon la durée de formation, fait apparaître que les actions conventionnées visent surtout des formations de longue durée. En effet, pour l'année 1973, on constate que plus de la moitié de ces actions dépassent cent vingt heures et que plus du tiers dépassent trois cents heures.

TABLEAU N° 3

Répartition des effectifs selon le niveau de formation donnée.

NIVEAU DE FORMATION	1971	1972	1973
I et II.....	59 000	73 000	59 000
III	68 000	103 000	113 000
IV	96 000	164 000	163 000
V	95 000	122 000	150 000
VI (et V bis).....	25 000	25 000	40 000
Total	343 000	487 000	525 000

TABLEAU N° 4

Répartition des effectifs selon la durée de formation.

	1971	1972	1973
Moins de 120 heures.....	153 000	233 000	233 000
De 120 heures à 299 heures.....	81 000	102 000	127 000
De 300 heures à 1 099 heures.....	79 000	98 000	122 000
1 100 heures et plus.....	30 000	54 000	43 000
Total	343 000	487 000	525 000

Il faut souligner l'importance du mouvement de déconcentration des actions conventionnées au niveau régional, qui est visible à deux points de vue différents :

— sur un total de 2 087 conventions signées au 31 décembre 1973, 1 540 d'entre elles étaient régionales alors que les 547 autres avaient été signées par l'Etat ;

— les crédits du F. F. P. P. S. délégués aux préfets de région représentent 44 % du total des crédits du Fonds pour l'année 1974, cette proportion n'étant que de 8 % en 1970.

La déconcentration est nécessaire, car les actions de l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle continue, qui visent principalement à améliorer le marché de l'emploi, supposent une parfaite connaissance de la situation de l'emploi qui n'est possible qu'à un niveau déconcentré.

La région constitue sans doute encore une circonscription trop vaste et il semble que le département soit le cadre adéquat pour recenser les besoins et les demandes d'emploi. A ce sujet, le Secrétaire d'Etat chargé de la Formation professionnelle continue a déclaré à votre commission que des organismes rattachés aux Préfets seraient créés et auraient pour fonction de recenser, au sein des départements, les créations et les demandes d'emploi. On ne saurait oublier, à ce propos, le rôle que doivent jouer les agences départementales et régionales de l'emploi.

Dans le cadre de la répartition des tâches entre l'Etat et les entreprises, et conformément aux attributions des préfets de région, les régions envisagent la dénonciation totale ou partielle, en 1974, d'un nombre important de conventions concernant environ 32 000 stagiaires, soit 15 % des effectifs. Celles-ci ne répondent plus aux objectifs prioritaires des pouvoirs publics et relèvent essentiellement de la responsabilité des entreprises.

3° La rémunération des stagiaires.

Le tableau suivant (tableau n° 5), retraçant la rémunération des stagiaires selon le type de formation en 1973 et 1974, fait apparaître la priorité qui est accordée aux stages de conversion. Pour les sept premiers mois de 1974, 418 millions de francs sur un total de 545,9 millions de francs ont été engagés pour ce type de stage, c'est-à-dire 76 % de l'ensemble des crédits. Pour l'année 1973, les moyens financiers engagés pour les stages de conversion représentaient 544,35 millions de francs sur un total de 711,6 millions de francs, c'est-à-dire 77 % de l'ensemble. Si l'on applique aux prévisions pour l'année 1974 les taux d'engagement calculés en 1973 pour le deuxième semestre, on constate une très nette progression des dépenses faites pour les stages de conversion par rapport à 1973 puisqu'au total 935 millions seront nécessaires à la rémunération des stagiaires, soit 224 millions de plus qu'en 1973 équivalant à une augmentation de 32 %.

TABLEAU N° 5

Rémunération des stagiaires selon le type de formation (en millions de francs).

	1973			1974 fin juillet.		
	F. N. E.	C. N. A. S. E. A.	Total.	F. N. E.	C. N. A. S. E. A.	Total.
Conversion	493,35	51,00	544,35	363,0	55,0	418,0
Adaptation	45,50	0,80	46,30	26,0	1,0	27,0
Promotion	78,35	8,70	87,05	58,4	12,0	70,4
Entretien et perfectionnement	4,00	»	4,00	5,0	»	5,0
Jeunes	29,50	0,40	29,90	25,0	0,5	25,5
Total	650,70	60,90	711,60	477,4	68,5	545,9

Il faut également noter que les indemnités forfaitaires versées aux stagiaires en promotion et aux jeunes en préformation ont été réévaluées en 1974 de façon sensible.

Le tableau suivant (tableau n° 6), relatif au nombre de stagiaires pris en charge selon le type de formation suivie, permet de tirer à peu près les mêmes conclusions que celles qui ont été faites à partir du tableau précédent.

TABLEAU N° 6

Nombre de stagiaires pris en charge selon le type de formation suivie.

	1973			1974		
	F. N. E.	C. N. A. S. E. A.	Total.	F. N. E.	C. N. A. S. E. A.	Total.
Conversion	71 000	11 700	82 700	73 000	13 000	86 000
Adaptation	28 000	350	28 350	30 000	500	30 500
Promotion	14 500	600	15 100	16 000	1 000	17 000
Entretien et perfectionnement	3 000	»	3 000	3 000	»	3 000
Jeunes	21 000	150	21 150	22 000	500	22 500
Total	137 500	12 800	150 300	144 000	15 000	159 000

On note pour chaque type de formation une progression à peu près équivalente d'une année à l'autre avec cependant une stabilisation des actions d'entretien et de perfectionnement et de celles qui sont engagées en faveur des jeunes.

L'étude du bilan de l'aide publique aux actions de formation professionnelle continue confirme que la politique de l'Etat dans ce domaine vise à combler les besoins du marché du travail. Conformément à certaines dispositions de la loi de 1971 et aux déclarations du Premier Ministre devant le Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi le 5 février 1974, on constate en effet que ce sont les actions de conversion qui sont privilégiées dans cet ensemble.

Ces constatations confirment les orientations qui avaient été données à l'aide publique dans le domaine de la formation professionnelle continue.

B. — L'effort des entreprises.

Avant de mesurer les résultats des efforts consentis par les entreprises pour la formation professionnelle continue, il est utile de rappeler comment s'effectue entre les différents partenaires sociaux l'organisation des actions de formation.

1° *L'effort d'organisation des différents partenaires.*

Le système de formation professionnelle continue, depuis l'accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971, est largement fondé sur la concertation. La recherche de la concertation se manifeste à plusieurs niveaux et notamment dans les textes d'application de la loi de 1971 qui reposent sur des dispositions contractuelles. En effet, l'article 7 de la loi prévoit que des accords contractuels constitueront les mesures d'application de la loi pour toutes les entreprises entrant dans leur champ d'application, les décrets d'application n'intervenant que pour les autres entreprises.

La volonté de concertation se retrouve également dans la mise en œuvre de la loi, qui a donné naissance à des institutions chargées d'assurer la coordination de la politique de formation (Conseil

national de la formation professionnelle et sa délégation permanente, conseils régionaux et départementaux de formation professionnelle), qui a accru le rôle attribué au comité d'entreprise dans la mise en œuvre de la formation au niveau de l'entreprise et qui a fait naître plusieurs fonds d'assurance formation à gestion paritaire dont l'importance ne fait que croître.

C'est également ce que rappelait M. Jacques Delors dans le numéro 10 de la revue *Esprit* d'octobre 1974.

Pour M. Delors, la mise en œuvre de la formation professionnelle continue n'est possible que par des règles et des pratiques de rencontres et de négociations à tous les niveaux, c'est-à-dire par ce qu'on a appelé la *politique contractuelle*. « Une politique de formation permanente est fondée sur le dialogue à tous les niveaux : entre représentants des patrons et des salariés à l'échelon de l'entreprise puisque le comité d'entreprise est obligatoirement consulté ; à l'échelon national dans le cadre de l'application de l'accord de juillet 1970 qui a préparé la loi de 1971 ; entre l'Etat et les organisations professionnelles et syndicales, ainsi que les représentants de l'école publique, au sein des comités départementaux et régionaux comme au niveau national. »

La répartition des tâches entre les professions et l'Etat donne aux entreprises et aux groupements professionnels la responsabilité financière des actions suivantes :

— les actions d'adaptation, d'entretien et de perfectionnement qui ont pour objet de maintenir les connaissances et les aptitudes des travailleurs en activité ;

— les actions de promotion professionnelle interne telles que les pratiquent déjà bon nombre d'entreprises.

Ces diverses responsabilités dont les entreprises ont la charge sont le complément des tâches qui ont été définies plus haut et qui relèvent principalement de la responsabilité financière de l'Etat. On notera que les entreprises sont déchargées des actions de conversion et que les actions de promotion professionnelle qu'elles ont à mener ont lieu à l'intérieur même de l'entreprise alors que celles qui reviennent à l'Etat ont pour but de résorber globalement les lacunes en personnel qualifié.

L'article 14 de la loi de 1971 prévoit que les entreprises peuvent s'acquitter de l'obligation qui leur est faite de participer aux actions de formation :

— en finançant directement des actions de formation au bénéfice de leur personnel, qui sont organisées soit dans l'entreprise soit en dehors de l'entreprise, en application de conventions annuelles ou pluri-annuelles prévues au titre II des articles 4 et 5 ;

— en contribuant au financement des fonds d'assurance formation institués conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi ;

— en procédant, dans la limite de 10 % de leur obligation, à des versements au profit d'organismes dont l'action présente un intérêt reconnu pour la formation professionnelle continue et qui ont reçu un agrément national ou régional.

Ce n'est que dans le cas où ces dépenses n'atteignent pas le volume de l'obligation à laquelle ils sont tenus que les employeurs doivent verser la différence au Trésor public.

Pour s'acquitter de leurs obligations légales et contractuelles, les entreprises ont eu recours à diverses formes d'organisation, qu'il s'agisse de fonds d'assurance formation, d'associations de formation ou de groupements professionnels.

Les fonds d'assurance formation de salariés, qui résultent de conventions passées entre employeurs et organisations syndicales représentatives, étaient au nombre de 57 au 31 juillet 1974. Au total, 42 000 entreprises ont adhéré à un fonds d'assurance formation, représentant un effectif de plus de 2 millions de salariés.

De nombreuses associations de formation se sont également constituées et ont pour mission d'apporter aux petites et moyennes entreprises une assistance technique.

Au 31 juillet 1974, il en existait environ 250 auxquelles ont adhéré près de 45 000 entreprises.

Quant aux groupements professionnels, ils ne représentent qu'une faible part des formules adoptées par les professions pour

mener leur action de formation, puisque au total près de 80 % des entreprises ont adhéré, soit à un fonds d'assurance formation, soit à une association de formation.

2° *Les résultats de la participation financière des entreprises.*

Les statistiques montrent que sur un total de 130 000 entreprises soumises à l'obligation légale des participations financières, 114 000 d'entre elles se sont acquittées de cette obligation en 1974.

Votre commission s'étonne vivement de ce que 16 000 au total, c'est-à-dire plus de 12 % des entreprises assujetties, ne se soient pas conformées à cette obligation prévue par la loi. Les chiffres des années précédentes faisaient état d'une abstention plus grande puisqu'en 1972 19 000 entreprises et en 1973 17 000 entreprises s'étaient dispensées d'accomplir cette obligation.

On peut certes relever une certaine diminution dans le nombre des entreprises qui n'ont effectué aucun versement, mais votre commission demande que des mesures soient prises qui réduisent le nombre des entreprises défailtantes.

Le montant des dépenses effectivement consenties par les entreprises pour la formation de leur personnel s'élevait à 2 820 000 F en 1972 et à 3 390 000 F en 1973, ce qui représente un total de participation réelle de 1,35 % en 1972 et de 1,45 % en 1973.

Au total, la contribution financière des entreprises a bénéficié à 1 040 000 salariés ; elle correspond à 77 millions d'heures de stage en 1972, ces chiffres étant portés pour 1973 à 1 400 000 salariés et à 98 millions d'heures de stage. Ils représentent d'une année à l'autre une augmentation de 36 % du nombre de salariés bénéficiaires et de 28 % du nombre d'heures de stage.

Le tableau n° 7, relatif à la répartition des données financières globales selon le total des entreprises, indique que ce sont les entreprises de plus de cinquante salariés qui consacrent aux actions de formation continue un taux de participation égal ou supérieur

au minimum légal. La participation la plus forte est le fait des entreprises de plus de 2 000 salariés qui ont participé à ces dépenses pour 2,4 % de la masse salariale qu'elles versent.

TABLEAU N° 7

Répartition des données financières globales selon la dimension des entreprises.

	ENTRE- PRISES de 10 à 19 salariés.	ENTRE- PRISES de 20 à 49 salariés.	ENTRE- PRISES de 50 à 499 salariés.	ENTRE- PRISES de 500 à 1 999 salariés.	ENTRE- PRISES de 2 000 salariés et plus.	ENSEMBLE des entreprises.
Nombre d'entreprises.....	43 800	44 100	23 600	2 100	430	114 000
Nombre de salariés (en millions)....	0,60	1,38	3,18	1,86	2,81	9,83
Montant des salaires versés.....	13 230	30 560	70 430	44 230	75 530	233 980
Participation minimum (0,8 %).....	105,8	244,5	563,4	353,9	604,2	1 871
Dépenses effectivement consenties :						
Montant	65,1	208,3	707,5	606,2	1 808,4	3 390,5
Pourcentage	0,5	0,68	1	1,37	2,4	1,45
Versements au Trésor (montant)....	46	65,3	59,3	8,8	5,4	184,8
Total des dépenses réelles et des versements au Trésor :						
Montant	111,1	273,6	766,8	615	1 808,8	3 575,3
Pourcentage	0,8	0,9	1,1	1,4	2,4	1,53
Majoration pour défaut de consultation du comité d'entreprise.....	»	»	9,2	0,7	»	9,9

Le tableau n° 8, portant répartition des dépenses effectivement consenties par les entreprises, fait apparaître une progression sensible des crédits destinés à la rémunération versée aux stagiaires, qui passe de 42 à 45 % de l'ensemble des dépenses, ainsi qu'une diminution des crédits versés pour le fonctionnement des stages organisés en application des conventions.

TABLEAU N° 8

Répartition des dépenses effectivement consenties par les entreprises.

NATURE DES DEPENSES	1972		1973	
	Montant des dépenses.	Pourcentage.	Montant des dépenses.	Pourcentage.
Fonctionnement des stages organisés dans l'entreprise.....	673,2	24	832	24,5
Equipement	64,5	2,5	66	2
Fonctionnement des stages organisés en application de conventions....	715	25,5	730	21,5
Rémunérations versées aux stagiaires.	1 183	42	1 517	45
Versement à des fonds d'assurance-formation	97	3,5	146	4,2
Versement à des organismes agréés.	30	1	20	0,6
Taxes parafiscales.....	43,4	1,5	60	1,8
Part de la contribution pour frais de chambre de commerce et d'industrie	13,9	0,5	19	0,6
Total	2 820		3 390	

Votre commission relève avec satisfaction la forte proportion que représentent les stages organisés à l'intérieur des entreprises par rapport aux autres types de formation, car de telles opérations manifestent l'intérêt que l'entreprise elle-même porte à la politique de formation professionnelle continue.

Les deux tableaux relatifs à la répartition des stagiaires selon l'emploi occupé et selon la taille de l'entreprise d'une part, et d'autre part selon les heures de stages et l'emploi occupé (tableaux n° 9 et 10), indiquent que de grands progrès restent à accomplir pour que la formation professionnelle continue profite aux catégories d'emplois les moins élevées dans la hiérarchie professionnelle. En effet, 58 % de l'ensemble des stages s'adressent aux manœuvres, ouvriers spécialisés, ouvriers et employés qualifiés ; en nombre d'heures, cette proportion s'élève à 61 %. Il faut cependant noter un progrès par rapport à 1972 où 23 % des stages s'adressaient à des ingénieurs et à des cadres alors que ceux-là ne représentent plus que 17 % de l'ensemble des stagiaires en 1973.

TABLEAU N° 9

Répartition des stages selon l'emploi occupé et selon la taille de l'entreprise.

EMPLOI OCCUPE	DE 10 à 19 salariés.	DE 20 à 49 salariés.	DE 50 à 499 salariés.	DE 500 à 1 000 salariés.	DE 2 000 salariés et plus.	TOTAL	POUR- CEN- TAGE
Mancœuvres, ouvriers spécialisés....	900	3 700	50 300	58 000	108 300	221 200	16
Ouvriers et employés qualifiés.....	4 700	22 500	139 100	113 300	318 100	597 700	42
Agents de maîtrise, agents techniques, techniciens	2 500	11 700	70 400	71 600	185 800	342 000	25
Ingénieurs et cadres.....	3 100	13 100	62 900	56 800	91 000	226 900	17
Total	11 200	51 000	322 700	299 700	703 200	1 387 800	
Nombre total de salariés.....	600 000	1 380 000	3 180 000	1 860 000	2 810 000	9 830 000	
Pourcentage de stagiaires par rapport au nombre de salariés.....	2 %	3 %	10 %	16 %	25 %	14 %	

TABLEAU N° 10

Répartition des stages et heures de stages selon l'emploi occupé.

EMPLOI OCCUPE	NOMBRE DE STAGIAIRES					NOMBRE D'HEURE DE STAGE (en millions).			
	Hommes.	Pourcen- tage.	Femmes.	Pourcen- tage.	Total.	Rémuné- rées.	Non rémuné- rées.	Total.	Pourcen- tage.
Mancœuvres, ouvriers spécia- lisés	149 800	68	71 800	32	221 600	22,4	0,7	23,1	24
Ouvriers et employés qualifiés.	431 800	72	165 800	28	597 600	34	1,6	35,6	37
Agents de maîtrise, agents tech- niques, techniciens.....	297 800	87	44 000	13	341 800	21,7	0,8	22,5	23
Ingénieurs et cadres.....	207 200	91	19 700	9	226 900	14	0,6	14,6	15
Total	1 086 600	78	301 300	22	1 387 900	92,1	3,7	95,8	

En considérant l'ensemble des salariés qui ont la possibilité de bénéficier d'actions de formation professionnelle continue, il faut noter que 10 % seulement de l'ensemble des ouvriers et employés ont suivi un stage contre 30 % de l'ensemble des agents de maîtrise, techniciens, ingénieurs et cadres. Cette remarque met en évidence les corrections qu'il faut apporter à la répartition des stages de formation continue selon les différentes catégories professionnelles intéressées.

Le tableau n° 9 fait également apparaître que le pourcentage de stages par rapport au nombre de salariés dans l'entreprise est d'autant plus important que l'entreprise emploie beaucoup de salariés.

Ainsi que votre commission l'avait signalé l'an dernier, la proportion des femmes stagiaires par rapport aux hommes varie en fonction inverse du niveau de formation. Si l'on trouve 32 % des femmes sur l'ensemble des stagiaires du niveau VI, cette proportion n'est que de 9 % au niveau des ingénieurs et cadres. Si cette situation se maintenait, l'avenir du travail féminin inspirerait une certaine inquiétude.

La priorité donnée aux actions courtes de perfectionnement est confirmée par le fait que les stagiaires ont suivi 96 millions d'heures de stage, soit une moyenne de 60 heures par stage et de 70 heures par stagiaire. Ces actions courtes ont donné lieu pour 96 % du total à une rémunération de la part de l'employeur.

CHAPITRE II

LES PROBLEMES POSES A LA REFLEXION DE LA COMMISSION

L'organisation et le fonctionnement du système de formation professionnelle continue n'a pas manqué de faire apparaître un certain nombre de problèmes parce que la formation continue n'en est qu'à ses débuts et qu'elle n'a pas encore trouvé la place et l'importance que ses créateurs entendent lui faire occuper dans l'ensemble du système éducatif. Parmi les difficultés rencontrées au cours des premières années d'application de la politique de formation continue, l'utilisation des moyens de l'Education nationale et le rôle joué par l'Agence pour le développement de l'éducation permanente (A. D. E. P.) ne sont pas les moindres.

La nature du contrôle exercé sur les actions de formation reste encore à déterminer. Il y a lieu également d'évoquer plusieurs autres problèmes qui ont retenu la réflexion de votre commission.

A. — **L'utilisation des moyens dont dispose le système éducatif public.**

1° *La participation des établissements scolaires et universitaires.*

La loi du 16 juillet 1971 consacre le principe que la formation continue s'inscrit dans le cadre de la poursuite de la mission éducative et culturelle déjà conduite par le Ministère de l'Education au niveau de la formation initiale.

Conformément aux recommandations du VI^e Plan, le Ministère de l'Education doit utiliser au maximum son propre réseau en posant notamment comme principe que tout établissement a vocation pour accueillir aussi bien le public de jeunes que le public d'adultes.

Les actions conduites par le Ministère de l'Education tendent à répondre :

— aux besoins des demandeurs de formation « solvables », dont les frais de formation sont pris en charge par les employeurs au titre de leur obligation légale ;

— aux besoins de formation des demandeurs « non solvables », et des catégories de population reconnues prioritaires par le Plan (jeunes sans qualification professionnelle, femmes désireuses de reprendre un emploi, immigrés, handicapés).

a) Les mesures administratives.

1. *Au niveau de l'Administration centrale :*

Il a été institué, depuis le 21 mai 1973, une Direction de la formation continue. Cette Direction a été maintenue dans la nouvelle organisation du Ministère mise en place en juillet 1974.

2. *Au niveau de chaque rectorat :*

Il a été créé une Délégation académique à la formation continue, animée par un délégué académique et responsable selon les directives du Recteur de la politique académique de la formation continue. Chaque académie devait disposer d'un Délégué académique à la formation continue à la rentrée d'octobre 1974.

En outre, 200 emplois sont affectés aux rectorats pour constituer l'infrastructure en personnel nécessaire à leur activité.

Afin de compléter les moyens en personnel de certains rectorats encore insuffisamment dotés, il est prévu de créer en 1975 une vingtaine d'emplois supplémentaires.

3. *Au niveau des établissements :*

Diverses mesures ont été prises pour faciliter l'adaptation des établissements à la formation continue et en particulier pour leur permettre d'apporter une contribution sur un « marché » ouvert à la concurrence.

En 1975, l'aide de l'Etat prévue pour les groupements d'établissements s'analyse en :

— un crédit de développement de 20 000 F pour les 200 groupements institués en 1974, soit 4 000 000 F ;

— un crédit de démarrage de 40 000 F pour environ 110 groupements en cours de créations, soit 4 400 000 F.

b) Les groupements d'établissements (G. R. E. T. A.).

L'importance des actions d'animation de formation imposent une coordination et une mise en commun des moyens disponibles. Une circulaire n° 74-133 du 2 avril 1974 a précisé les objectifs des groupements, les modalités de leur constitution et de leur approbation, leurs structures et leurs moyens d'action.

Les établissements qui composent un groupement définissent en commun des objectifs et les modalités d'une collaboration relativement étroite.

Le groupement, une fois constitué après approbation du recteur, peut disposer de moyens qui lui sont propres, distincts de ceux des établissements qui le composent.

L'Etat apporte son aide sous forme :

- de mise à disposition d'animateurs de formation et éventuellement de formateurs enseignants ;
- de crédits de fonctionnement à titre d'assistance initiale ;
- de crédits d'équipement et de matériel ;
- d'assistance technique (A. D. E. P. et autres institutions spécialisées).

Après la phase de lancement, les groupements doivent financer une partie croissante de ces opérations et couvrir, avec les ressources fournies par les conventions conclues au titre de l'obligation de participation des employeurs, leurs dépenses de fonctionnement.

En 1973 : 114 groupements d'établissements ont perçu en moyenne un crédit de démarrage de 9 000 F soit un total de 1 012 000 F.

En 1974 : les 114 groupements constitués en 1973 ont perçu un crédit de développement de 10 000 F soit un total de 1 140 000 F.

Deux cents nouveaux groupements percevront un crédit de démarrage de 20 000 F soit un total de 4 000 000 F.

L'objectif de 650 groupements d'établissements fixé pour 1977 devrait pouvoir être atteint puisque le rythme annuel de création est de l'ordre de 200.

c) Les actions de formation continue.

1. *La formation des formateurs.*

La création des Centres intégrés de formation de formateurs d'adultes (C. I. F. F. A.) a été réalisée pour répondre au besoin urgent d'animateurs de formation.

La fonction d'animateur de formation peut intéresser non seulement les enseignants de tous niveaux (élémentaire, secondaire et supérieur) mais également tous les personnels du Ministère de l'Education concernés par la formation continue, ou même des fonctionnaires d'autres Ministères.

Les C. I. F. F. A., outre leur mission de formation des animateurs de formation, sont des organismes de développement de la formation continue et apportent leur assistance aux délégués académiques à la formation continue. Ils aident à la mise en place des groupements d'établissement et peuvent être consultés pour l'élaboration de plans de formation (analyse des besoins, recherche de solutions pédagogiques, etc.).

Le rythme de création des C. I. F. F. A. a été le suivant :

1972. — Existants : 5 C. I. F. F. A. ;

1973. — Existants : 12 C. I. F. F. A. ;

1974. — Existants : 15 C. I. F. F. A.

Le chiffre de 15 C. I. F. F. A. permettra la formation de 200 animateurs environ par an. L'objectif fixé pour 1977 se situe autour de 850 animateurs de formation en fonctions, soit un par groupement d'établissement (soit 650 environ), quatre par académie à la disposition du Recteur (100), un par département auprès de l'Inspecteur d'académie (100). A la rentrée 1974-1975, 350 animateurs formés seront normalement en activité dans les groupements d'établissement et les délégations académiques.

2. *Les actions de formation conclues au titre de la participation des employeurs.*

En l'absence de statistiques précises, on peut estimer qu'en 1973, 25 000 stagiaires ont été accueillis par des établissements publics d'enseignement, ce qui représente 2 250 000 heures-auditeurs dispensées.

Le chiffre d'affaires global s'élève à 14 750 000 F.

Les actions organisées dans les établissements du Ministère de l'Education représente environ 3,5 % du total des heures de formation financées par les entreprises et organisées sur le plan national à l'intérieur ou à l'extérieur des entreprises.

Votre commission estime qu'il s'agit là d'un pourcentage encore beaucoup trop faible.

3. *Les cours de promotion sociale.*

En 1973 le Ministère de l'Education nationale instruisait 75 conventions nationales, 400 cours de promotion sociale et 492 conventions régionales, intéressant 351 000 auditeurs et représentant 78 000 000 d'heures de formation dispensées. Le chiffre d'affaire s'élevait à 176 millions de francs.

Il faut noter que ces chiffres incluent les actions conventionnées dans l'enseignement supérieur qui représentent environ 40 % du total.

2° *Le rôle de l'Agence nationale pour le développement de l'éducation permanente (A. D. E. P.)*

a) *Les fonctions de l'A. D. E. P.*

Créée par un décret en date du 13 février 1974, l'A. D. E. P. remplit trois fonctions principales :

— procéder à l'analyse des besoins de formation et, à cette occasion, donner aux différents partenaires des garanties de qualité pour les opérations auxquelles participe l'agence ;

— apporter aux différents établissements d'enseignement public de nouvelles possibilités d'intervention dans le domaine de la formation continue ;

— constituer un instrument d'innovation au bénéfice de la formation permanente, en touchant des publics jusqu'alors tenus à l'écart, en faisant appel à des techniques pédagogiques nouvelles et en lançant des études.

C'est ainsi que l'Agence ne dispense pas elle-même les actions de formation, mais intervient au niveau de l'analyse des besoins et apporte son assistance technique aux établissements publics d'enseignement relevant du Ministère de l'Education.

Elle est dotée d'un statut industriel et commercial qui lui fait obligation de tenir une comptabilité de ses opérations, et de facturer les prestations de service qu'elle apporte aux différents demandeurs.

b) Son financement.

L'Agence est financée :

— par une *subvention de l'Etat* qui est la contrepartie des actions menées pour le compte du Ministère de l'Education ;

— par des *conventions* passées avec des organismes publics ou des *contrats* passés avec des organismes privé en contrepartie de services rendus ;

— accessoirement par des *versements effectués par les entreprises* au titre des articles 13 et 14 de la loi du 16 juillet 1971.

La subvention de l'Etat a représenté 66 % de ses ressources budgétaires en 1974 ; elle devrait atteindre 50 % de ces ressources en 1975.

Les effectifs de l'Agence s'élevaient en juillet 1974 à quatre-vingts agents, sous régime de contrats à durée déterminée pour le personnel cadre.

c) Ses activités.

L'activité de l'Agence s'est développée dans quatre domaines :

1° *L'analyse des besoins de formation* et les propositions d'action de formation dans les secteurs professionnels. A ce titre elle a travaillé, à la demande des organismes professionnels, dans les secteurs suivants :

— bâtiment et travaux publics :

— analyse globale des besoins à partir d'une étude sur une région pilote ;

— problèmes particuliers des travailleurs immigrés ;

— hôtellerie ;

— secteur sanitaire et social (aides-soignantes).

2° La *liaison entre les problèmes d'emploi et de formation* (Assistance technique à la formation du personnel de l'ex-société Lip).

3° La *mise en place du réseau du Ministère de l'Education dans le domaine de la formation continue*, à travers :

— la formation et l'assistance technique aux Délégués académiques à la formation continue ;

— la formation du personnel des Centres intégrés de formation de formateurs d'adultes (C. I. F. F. A.) ;

— la formation de certains personnels relevant du Ministère (inspecteur d'apprentissage).

4° Le développement des *actions de formation* considérées comme un accompagnement du développement économique et social.

A ce titre, elle a procédé à la demande du Secrétariat à la formation professionnelle à une *étude du coût et de l'efficacité des actions de formation collective*.

A la demande des différents départements ministériels intéressés, elle étudie et contribue à la mise en place d'un dispositif d'éducation permanente dans les Villes nouvelles.

B. — Le contrôle exercé sur les actions de formation.

L'article 20 de la loi du 16 juillet 1971 a mis en place un dispositif de contrôle qui comporte un Groupe national de contrôle, rattaché administrativement au Secrétariat général de la Formation professionnelle, et des cellules régionales de contrôle placées sous l'autorité de chaque préfet de région.

Parmi les redressements opérés, il faut noter notamment ceux qui portent sur :

— des conventions de formation non conformes aux prescriptions des textes et qui s'analysent le plus souvent comme de simples conventions de versement ;

— l'achat de matériel pédagogique, et plus particulièrement audiovisuel, non utilisé à des fins de formation ;

— le recours à des organismes qui, sous couvert de formation, se livrent en fait à la réorganisation et à la restructuration des entreprises.

Pour remédier aux abus ainsi relevés, le Groupe national a déjà pris un certain nombre de mesures :

— en mettant au point avec les organisations professionnelles un dispositif de mise en garde à l'égard des organismes de formation dont l'activité soulève des critiques ;

— en diffusant une note précisant les obligations incompatibles aux signataires de conventions ;

— en définissant des conditions d'utilisation du matériel audiovisuel ;

— en examinant le problème des cours par correspondance au regard de la loi du 12 juillet 1971 sur l'enseignement à distance.

Plus important est le problème de la nature du contrôle exercé sur les opérations de formation. Ce contrôle est, pour l'instant, financier et non encore pédagogique. Il se contente de porter sur l'imputation des crédits des entreprises aux actions de formation sans chercher à sanctionner la valeur pédagogique des actions de formation suivies, ni leur contenu.

Le contrôle exercé sur ces actions est lié au problème des organismes privés de formation professionnelle continue auxquels est offert un marché particulièrement important puisqu'il se chiffre en plusieurs milliards de francs. Il n'est pas pour l'instant possible de contrôler la valeur des prestations que ces organismes fournissent ni le coût de celles-ci mais un développement du rôle des universités dans la formation continue permettra de renforcer l'heureuse concurrence que celles-ci font à ces organismes.

La conjoncture économique et financière actuelle et une plus grande vigilance de la part des entreprises qui font appel à ces organismes auraient, selon le Secrétaire d'Etat, provoqué une sorte d'autorégulation, mais le problème de la valeur pédagogique des actions de formation, bien que les opérations de contrôle reçoivent cette année des crédits supplémentaires, reste entièrement posé.

C. — Les autres problèmes.

a) La combinaison nécessaire entre la formation professionnelle continue et la formation culturelle et générale.

Il serait contraire à l'esprit de la loi de 1971 et à la nature de la formation professionnelle continue, telle qu'elle existe en France, d'exclure une formation culturelle et générale des actions qui sont menées et de limiter celles-ci à un simple perfectionnement professionnel et technique. Votre Commission des Affaires culturelles réaffirme que la formation continue aurait manqué son but si elle se limitait à être un régulateur du marché de l'emploi et si ses préoccupations, négligeant l'élévation du niveau culturel de l'ensemble de la population active, devaient être uniquement utilitaristes. On ne saurait oublier que le but lointain de la formation continue défini en 1971 demeure l'éducation permanente.

b) La rémunération des stagiaires.

On ne saurait accorder un quelconque crédit aux possibilités offertes par la formation continue si les stagiaires n'étaient pas assurés de recevoir des moyens matériels d'existence suffisants au cours de leur congé de formation. Les rémunérations doivent être étendues à un nombre accru de stagiaires et leur montant doit être suffisamment élevé pour que le niveau de vie de ceux-ci ne soit pas trop affecté au cours de la période de formation.

Sur ce point, votre commission examinera avec une particulière attention le projet de loi précisant le droit à rémunération des travailleurs en congé de formation qui devrait être déposé avant le 1^{er} juin 1975, si le texte réformant certaines dispositions du Code du travail, dont notre Assemblée a débattu la semaine dernière, est définitivement adopté.

Votre commission, par ailleurs, souscrit à certaines déclarations faites par M. Granet et publiées dans *Le Monde* du 23 octobre 1974 et dans lesquelles le Secrétaire d'Etat avançait l'idée d'un congé payé de formation qui pourrait, à terme, déboucher sur l'idée d'une année sabbatique.

c) Les méthodes d'enseignement.

La formation continue s'adresse principalement à des adultes dont le niveau d'instruction est très varié. Elle ne saurait être la simple continuation des formations initiales que ceux-là ont reçu au cours de leur scolarité obligatoire.

C'est pourquoi une réflexion approfondie devra porter sur les méthodes d'enseignement qui sont spécifiques à cette forme d'éducation et dont la mise au point ne doit pas être le fait des seuls organismes privés de formation mais également et surtout celui des personnels enseignants et des chercheurs du système éducatif public.

d) La réforme de l'entreprise.

Il paraît inévitable qu'un réel développement de la formation professionnelle continue passe par une réforme de l'entreprise et, notamment, par une multiplication du nombre des comités d'entreprise existants et par un renforcement du rôle qu'ils peuvent jouer dans ce domaine.

Une telle initiative est nécessaire si l'on veut que les travailleurs se sentent « motivés » par la formation continue, qu'ils surmontent la pesanteur de certaines habitudes et qu'ils comprennent l'intérêt des possibilités qui leur sont offertes.

Une étude effectuée sur un certain nombre de délibérations de comités d'entreprises révèle en effet que :

— dans plus de la moitié des entreprises, l'examen des problèmes de formation a occupé la totalité de l'ordre du jour d'une réunion ;

— plus de la moitié des employeurs ont fourni au comité des informations mais parmi eux, seul un sur deux a présenté réellement un plan de formation, ce qui porte donc au quart des entreprises organisant des opérations de formation celles qui ont réellement consulté leur comité d'entreprise pour mettre en œuvre ces opérations.

La « motivation » des travailleurs par les possibilités qu'offre la formation continue peut connaître un très grand essor par l'action de la radiodiffusion et de la télévision. Citons à ce sujet les émissions réalisées dans le cadre de R. T. S. Promotion et les cours élaborés par le Centre national de télévision à l'O.F.R.A.T.E.M.E.

e) Les bénéficiaires des actions de formation.

Votre commission ne saurait trop insister sur son souci que la formation continue soit équitablement répartie entre les diverses catégories professionnelles. Elle estime que le déséquilibre actuel, favorable aux ingénieurs et cadres, devra être corrigé dans les années à venir : la tendance enregistrée dans ce sens doit être considérablement renforcée. Elle déplore par ailleurs que les décrets d'application concernant les agents non titulaires de l'Etat et les agents des collectivités locales ne soient pas encore parus et que ceux-ci soient privés de la possibilité d'effectuer des stages.

Le projet de budget pour 1975 n'apporte qu'une réponse très partielle à ces diverses questions.

CHAPITRE III

LE PROJET DE BUDGET POUR 1975

Les crédits consacrés par l'Etat pour la formation professionnelle et la promotion sociale s'élèvent, au total, à 3 milliards 13 millions de francs et sont inscrits :

— d'une part, aux Services généraux du Premier Ministre (Fonds de formation professionnelle, dépenses de contrôle, rémunération des stagiaires ainsi que dépenses du secrétariat du comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale). Ces crédits représentent 1 919 millions de francs dans lesquels sont inclus 300 millions à l'apprentissage. Au total, ils constituent 54 % de l'ensemble de l'enveloppe globale ;

— d'autre part, au titre des différents Ministères (Education, Universités, Travail, Agriculture notamment), soit 1 094 millions de francs.

Votre commission s'étonne de voir figurer dans cette enveloppe les crédits de l'apprentissage qui constituent une formation initiale et n'ont donc pas leur place dans cette partie du budget de l'Etat.

A. — Les crédits inscrits.

Les tableaux suivants (n^{os} 11 et 12) retracent pour le premier, les crédits des Services généraux du Premier Ministre, pour le second, le détail de l'enveloppe de la formation professionnelle pour 1975.

TABLEAU N° 11

Formation professionnelle et promotion sociale.
(Crédits des Services du Premier Ministre.)

DESIGNATION	1973 Crédits votés.	1974 Crédits votés.	1975 Crédits demandés.
I. — Fonctionnement.			
Frais de contrôle dans le domaine de la formation (chap. 37-03)	7 950 000	6 796 057	10 510 057
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, dotation de fonctionnement (chap. 43-03)	393 130 715	426 190 715	467 837 715
Rémunération des stagiaires (chap. 43-04).	588 377 609	862 871 609	1 041 006 609
Totaux fonctionnement.....	989 458 324	1 295 858 381	1 519 354 381
II. — Equipement.			
Fonds de la formation, dotation en capital (chap. 66-00) :			
— autorisations de programme....	(99 000 000)	(103 000 000)	(110 000 000)
— crédits de paiement.....	80 000 000	92 000 000	100 000 000
Totaux des crédits de paiement de formation professionnelle sociale, des services généraux du Premier Ministre.....	1 069 458 324	1 387 858 381	1 619 354 381

TABLEAU N° 12

L'enveloppe de la formation professionnelle continue pour 1975.

NATURE DES ACTIONS	BUDGET voté en 1974.	PROPO- SITIONS pour 1975.
I. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE		
A. — Fonctionnement des centres.		
Travail.		
F. P. A.	582,3	719,2
Actions de formation du F. N. E.....	39,5	49,5
Total (Travail).....	621,8	768,7

NATURE DES ACTIONS	BUDGET voté en 1974.	PROPO- SITIONS pour 1975.
Education et universités.		
C. N. A. M.	52,1	59,8
O. F. R. A. T. E. M. E.	44,7	52,7
A. D. E. P.	6,2	6,8
Actions spécifiques.....	16,2	27,5
Total (Education et universités).....	119,2	146,8
Industrie.		
F. N. E. G. E.	5,4	6
Services généraux du Premier Ministre.		
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	426,2	467,8
B. — Rémunération des stagiaires.		
Rémunération	862,9	1 041
Services payeurs.....	5,4	7,2
Total (Rémunération).....	868,3	1 048,2
C. — Contrôle et interventions.....		
Total (Fonctionnement formation professionnelle continue)	8,8	12,5
Total (Fonctionnement formation professionnelle continue)	2 049,7	2 450
II. — APPRENTISSAGE		
Centres de formation d'apprentis.		
Education	126,2	271,7
Agriculture	15,0	23,0
Total	141,2	294,7
Inspection de l'apprentissage.		
Educación	4,4	4,9
Agriculture	0	0,5
Total	4,4	5,4
III. — EQUIPEMENT		
Autorisations de programme :		
F. P. A.	170	153
F. F. P. P. S.	103	110
Total (Equipement).....	273	263

1° *Les grandes masses.*

On constate que les crédits de fonctionnement et d'équipement destinés à la formation continue, à l'exclusion de ceux qui sont consacrés à l'apprentissage, constituent un total de 2 713 millions de francs et sont en progression, en valeur absolue, de 315 millions par rapport à l'année dernière, ce qui représente, en valeur relative, une augmentation de 13 %. C'est ainsi qu'il faut mesurer la progression de l'enveloppe de la formation car il faudrait introduire les crédits d'apprentissage, en très forte croissance cette année mais qui ne relèvent pas à proprement parler de la formation continue, et supprimer de l'enveloppe les crédits d'équipement des centres publics relevant de l'Éducation nationale, en forte diminution, pour trouver le taux de croissance de 22 % qui a été avancé par le Secrétaire d'Etat.

2° *Les crédits de fonctionnement.*

Les crédits de fonctionnement sont inscrits :

— au chapitre 43-03 pour le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale. La dotation prévue au budget pour 1975 est de 467,8 millions, contre 426,2 millions votés l'an dernier, soit une augmentation de 9,7 % ;

— au chapitre 43-04, qui regroupe les crédits de rémunération des stagiaires. Ces crédits s'élèvent, en 1975, à près de 1 041 millions et correspondent à une augmentation de 20,6 % sur les crédits votés en 1974 ;

— au chapitre 37-03 où sont inscrits des crédits destinés au contrôle des opérations de formation. On constate une forte progression de cette dotation par rapport à l'an dernier puisqu'elle passe de 8,8 millions de francs en 1974 à 12,5 millions de francs en 1975, soit une augmentation d'environ 50 %. Elle devra permettre de doubler le nombre du personnel employé dans les cellules placées auprès du préfet de région.

Des crédits s'élevant à 2,8 millions de francs, au chapitre 34-94, sont destinés aux actions de formation et de perfectionnement de l'administration et n'auront donc qu'une utilisation interne.

3° *Les crédits d'équipement.*

Les crédits d'équipement sont inscrits au chapitre 66-00 qui porte dotation en capital du F. F. P. P. S. Ils représentent, cette année, 100 millions de francs contre 103 millions pour 1974. Cette stagnation n'est pas en elle-même choquante parce que, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, le plein emploi des infrastructures déjà existantes n'est pas réalisé et parce qu'il n'y a, en conséquence, pas d'urgence à doter la formation continue de moyens en équipements nouveaux.

B. — **Les objectifs visés.**

Une note d'information communiquée par les Services du Premier Ministre à l'occasion de l'examen du budget indique que les crédits votés pour 1975 porteront essentiellement sur les points suivants :

— actions liées directement à la politique de l'emploi et notamment aide à l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle et aux travailleurs désirant retrouver un emploi ou changer d'activité. Cette orientation est conforme à celle qui a été donnée à la politique de l'Etat dans les années précédentes ;

— diversification des actions de l'A. F. P. A. ;

— modernisation de l'apprentissage ;

— participation accrue des centres publics aux actions de formation s'adressant aux adultes.

Les crédits inscrits au budget des Services du Premier Ministre sont destinés à financer principalement les actions suivantes :

— développement de la politique des catégories les plus défavorisées ;

— accroissement du nombre des bénéficiaires des dispositions prévues en faveur de la rémunération des stagiaires ;

— renforcement du dispositif de contrôle par un relèvement des crédits qui permettra de renforcer les cellules administratives régionales de contrôle.

On constate, dans les objectifs visés par le projet de budget pour 1975, une continuité dans la politique menée jusqu'à ce jour et qui cherche à privilégier les actions de conversion et l'aide à certaines catégories de travailleurs, notamment ceux qui ne sont pas sous insertion professionnelle.

C. — La participation des entreprises.

La loi de 1971 avait fixé à 0,8 % de la masse salariale le montant minimum de la participation financière obligatoire des entreprises aux dépenses de formation. Il était prévu que le taux atteindrait 2 % en 1976. Cependant, le Parlement avait maintenu, l'an dernier, la participation des entreprises à 1 % de la masse salariale et le texte qui nous est transmis reconduit le même pourcentage pour l'année 1975.

Le rapporteur de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale avait proposé de porter ce taux à 1,5 % mais la commission n'avait retenu finalement qu'un taux légèrement inférieur, fixé à 1,2 %.

L'Assemblée Nationale, cependant, n'a pas suivi sa commission et le taux dont nous avons à débattre reste le même que celui de l'an dernier.

Le secrétaire d'Etat chargé de la formation professionnelle continue a expliqué, lors de son audition devant votre commission, que la participation des entreprises atteindrait 2 % de la masse salariale vers les années 1980-1985. Pour justifier cet ajournement, il a avancé deux types de raisons :

— d'une part, la conjoncture économique et financière ne permet pas d'accentuer la ponction qui est faite sur les entreprises qui, notamment celles qui sont de petite dimension, connaissent déjà de grandes difficultés ;

— d'autre part, les difficultés qui résultent d'une utilisation adéquate et efficace des fonds récoltés, suffisent à justifier la stabilisation de ce taux encore pour au moins une année.

Votre Commission des Affaires culturelles estime que ces raisons, quel que soit leur fondement, ne doivent pas freiner l'effort qui a été entrepris jusqu'à présent pour la formation continue et elle vous propose de porter à un minimum de 1,2 % la participation obligatoire des entreprises aux opérations de formation.

CONCLUSIONS

A la suite de l'examen de l'enveloppe de la formation professionnelle continue, la commission a estimé que, sans être un arrêt des efforts entrepris, ni une régression des actions menées dans les années antérieures, ce budget correspondait à une pause et comportait des éléments positifs et des éléments négatifs.

Parmi les éléments positifs, il faut retenir : la participation réelle des entreprises, représentant 1,45 % de la masse salariale, c'est-à-dire un pourcentage nettement supérieur au minimum légal ; l'augmentation très sensible des crédits prévus pour la rémunération des stagiaires et qui, sans en accroître véritablement le nombre, permettra à ceux-ci de recevoir une formation de durée plus longue ; l'ouverture plus large des stages aux travailleurs les moins qualifiés, ainsi que l'augmentation des heures de stage et du nombre des stagiaires qui suivent une action de formation financée par l'entreprise.

Votre commission tient à se féliciter des progrès qui ont été réalisés et des perspectives qui, sur ces points précis, sont ouvertes à la formation professionnelle continue en 1975.

Elle déplore cependant les éléments négatifs qu'elle a pu relever dans le bilan de la politique de formation depuis quatre ans et dans le budget de la formation continue : le nombre de stagiaires bénéficiant du concours de fonds publics connaît une stagnation (ils étaient 956 000 en 1972 et ne sont que 920 000 en 1974) ; les crédits du F. F. P. P. S. augmentent seulement de 12 % ; le plein-emploi des équipements n'est pas atteint ; la part de l'Education et des Universités dans les opérations de formation n'est pas suffisante ; l'aspect culturel des stages est trop peu marqué ; enfin, les stages s'adressent encore trop aux ingénieurs et cadres et trop

peu aux catégories de niveaux V et VI ; les agents non titulaires de l'Etat ainsi que les agents des collectivités locales sont, de plus, privés du bénéfice de la formation puisque les décrets d'application les concernant ne sont pas encore parus.

Sous le bénéfice de ces observations et sous la réserve d'un amendement portant à 1,2 % de la masse salariale la participation financière obligatoire des entreprises, votre Commission des Affaires culturelles a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de formation professionnelle continue inscrits au budget des Services généraux du Premier Ministre.

AMENDEMENT

**présenté par M. Eeckhoutte
au nom de la Commission des Affaires culturelles.**

PREMIERE PARTIE

TITRE II

Dispositions relatives aux charges.

Art. 19.

Rédiger ainsi cet article :

« Le taux de la taxe dont les employeurs sont redevables au titre du financement d'actions de la formation professionnelle continue est fixé à 1,2 % du montant, entendu au sens de l'article 231-1 du Code général des impôts, des salaires payés pendant l'année en cours. »