

N° 72

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

FORMATION PROFESSIONNELLE

Par Mme Annick BOCANDÉ,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS ADAPTÉE AUX MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET INSTITUTIONNELLES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	7
A. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL EN PLEINE MUTATION	7
1. <i>Un système opaque</i>	7
a) Les acteurs	7
b) Les organismes de formation.....	7
c) Les types de formation.....	8
d) Les modes de financement et de collecte.....	8
2. <i>Les menaces du ralentissement économique sur le marché de la formation</i>	8
a) Un effort global de la Nation qui marque le pas	8
b) Une participation de l'Etat qui faiblit.....	9
c) Des organismes de formation qui s'inquiètent	10
3. <i>Une réforme de la formation professionnelle en suspens</i>	12
B. UN PROJET DE BUDGET 2003 REVALORISÉ ET EN VOIE DE CLARIFICATION	13
1. <i>Des crédits orientés à la hausse pour la première fois depuis 1998</i>	13
2. <i>Une nomenclature budgétaire en cours de rénovation</i>	14
II. LA FORMATION EN ALTERNANCE AU CŒUR DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	16
A. LES CONTRATS D' APPRENTISSAGE : LA PROMOTION DES VALEURS SÛRES	16
1. <i>Un nombre conséquent de nouveaux contrats</i>	16
2. <i>Un bouclage budgétaire assuré</i>	18
B. LES CONTRATS DE QUALIFICATION JEUNES : UN CONTEXTE DIFFICILE	19
1. <i>Le maintien des flux d'entrée dans un contexte difficile</i>	19
2. <i>Un financement adapté aux réalités</i>	20
C. LES CONTRATS DE QUALIFICATION ADULTES, UN PARI QUI PEUT ÊTRE GAGNÉ	23
1. <i>Un bon produit, pas assez valorisé</i>	23
2. <i>Un réajustement budgétaire indispensable</i>	25
III. LA RECONQUÊTE DU CHAMP DE LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI	27
A. L'INDISPENSABLE RELANCE DE LA POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES	27
1. <i>Une progression des crédits de rémunération des stagiaires à la mesure du défi du chômage</i>	27
2. <i>Le financement de l'allocation de fin de formation (AFF) enfin garanti</i>	30
B. UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF À LA RÉNOVATION DE L'AFPA	32
1. <i>Le repositionnement de l'AFPA, chef de file confirmé dans la formation des adultes</i>	32
2. <i>Un accompagnement budgétaire de l'Etat substantiel</i>	35
3. <i>Une modernisation salutaire du contrat de progrès</i>	37

IV. LA DYNAMIQUE DÉCENTRALISATRICE ET LA POLITIQUE DE FORMATION DE L'ÉTAT DÉSORMAIS COMPLÉMENTAIRES	39
A. UNE DYNAMIQUE NOUVELLE EN FAVEUR DE LA DÉCENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	39
1. <i>Des transferts de charges importants en direction des régions</i>	39
a) Un processus de décentralisation en voie d'achèvement	39
b) Des crédits de décentralisation en augmentation	41
2. <i>La recherche d'une décentralisation équilibrée de la formation professionnelle</i>	42
a) Le refus d'une décentralisation non maîtrisée.....	42
b) Le projet équilibré du Gouvernement	43
B. DES LIGNES DE FORCE NOVATRICES POUR LA POLITIQUE DE FORMATION DE L'ÉTAT	45
1. <i>La consécration du système de validation des acquis de l'expérience</i>	45
a) Un édifice juridique et financier enfin consolidé.....	45
b) La VAE, un enjeu européen de plus en plus important	47
2. <i>La mobilisation des outils de la formation en faveur des publics prioritaires et du dialogue social</i>	48
a) Le programme national de formation professionnelle.....	48
b) La politique contractuelle de formation des salariés	50
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	52
• <i>Art. 70 (supprimé par l'Assemblée nationale)</i>	52
• Art. 77 (nouveau) Compensation financière du transfert aux régions de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs relative aux contrats d'apprentissage	52
TRAVAUX DE LA COMMISSION	54
I. AUDITION DU MINISTRE	54
II. EXAMEN DE L'AVIS	58
ANNEXE - GLOSSAIRE DES SIGLES	60

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le système français de formation professionnelle est à la croisée des chemins.

Durant l'année 2002, il a évolué dans un contexte lourd d'incertitudes. Plus d'un an après la rupture *sine die* de la négociation interprofessionnelle, force est de constater que la réforme de la formation professionnelle est au point mort.

A partir de l'année 2003, il devra relever des défis inédits et cruciaux pour son adaptation aux profondes transformations liées à l'évolution du marché du travail.

Notre système de formation professionnelle doit, en effet, faire face aux enjeux nés de la modification de notre législation (loi relative à la démocratie de proximité, loi de modernisation sociale), de la convention d'assurance chômage et, plus récemment, du ralentissement économique.

Paradoxalement, l'ampleur des enjeux n'a pas permis un redémarrage du dialogue social, désormais suspendu aux élections prud'homales du 11 décembre 2002.

C'est dans cet environnement particulièrement tendu que s'inscrit le projet de budget pour 2003.

Pour autant, le Gouvernement se propose d'anticiper avec réalisme la dégradation de la conjoncture économique et d'accompagner, avec pragmatisme, la reprise attendue de la négociation interprofessionnelle. Le projet de budget qu'il présente n'en est pas moins novateur, puisqu'il pose le cadre de la future assurance emploi et le socle d'un droit à la formation tout au long de la vie, conformément aux engagements présidentiels.

Les crédits globaux de la formation professionnelle constituent 25 % du budget du travail. Pour l'année 2003, ils s'élèveront à 4,7 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,9 %. C'est la première fois depuis 1998 qu'ils connaissent une revalorisation.

Quatre lignes de force structurent le projet de budget de la formation professionnelle :

- la croissance des crédits pour 2003 est le signe d'une anticipation réaliste de la dégradation du marché du travail qui renforce les besoins en formation ;

- le soutien apporté aux contrats en alternance témoigne de la volonté du Gouvernement de placer l'alternance au cœur de la politique d'emploi ;

- la revalorisation importante des dotations affectées à la formation des demandeurs d'emploi s'accompagne de la poursuite de la refonte du système de financement, ainsi que du renforcement de la validation des acquis de l'expérience;

- enfin, la décentralisation de la formation professionnelle connaît de substantielles avancées, qui augurent de l'importante régionalisation à venir.

*

* *

I. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS ADAPTÉE AUX MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET INSTITUTIONNELLES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL EN PLEINE MUTATION

Avec la dégradation du marché de l'emploi et les bouleversements institutionnels majeurs en cours, la formation professionnelle évolue aujourd'hui dans un environnement instable, ajoutant un peu plus de complexité dans un système déjà fort opaque.

1. Un système opaque

La complexité de notre système de formation professionnelle repose sur la multiplicité des acteurs, des organismes de formation, des types de formation et des modes de financement et de collecte.

a) Les acteurs

L'Etat a en charge le contrôle de la formation professionnelle, il fixe les normes légales et réglementaires. Il oriente son action principalement en faveur des publics en difficulté.

Les régions se sont vues attribuer la compétence de la formation des jeunes, notamment en matière d'apprentissage.

Les partenaires sociaux, quant à eux, ont bâti leur propre système de formation. En effet, la formation professionnelle a toujours été étroitement liée au contrat de travail et la négociation a souvent précédé la législation

b) Les organismes de formation

On recense actuellement plus de 70.000 organismes de formation, publics ou privés, spécialistes ou généralistes. Parmi eux, moins de 50.000 ont une activité effective de formation délivrée à 4,6 millions de stagiaires.

c) Les types de formation

Les formations sont très nombreuses et variées, car les besoins sont très différents d'un profil à l'autre (formation par alternance, formation continue, validation des acquis de l'expérience...).

d) Les modes de financement et de collecte

Le financement de la formation professionnelle a des origines différentes en fonction des publics et des types de formation délivrés (Etat, régions, entreprises...).

Le système de collecte est lui aussi complexe. En effet, les organismes collecteurs sont nombreux et variés¹. Ils collectent les sommes prélevées sur la masse salariale, versées par les entreprises puis financent les engagements de formation. Néanmoins, les entreprises peuvent verser directement aux organismes de formation leurs contributions qui varient selon différents critères.

2. Les menaces du ralentissement économique sur le marché de la formation

Depuis le printemps 2001, la conjoncture économique s'est dégradée, mettant fin au cycle de croissance amorcé en 1996.

Ce nouveau contexte s'inscrit dans une tendance à la précarisation du marché de la formation, dont témoignent plusieurs indicateurs.

a) Un effort global de la Nation qui marque le pas

En 2000, la Nation a dépensé 21,6 milliards d'euros pour la formation professionnelle et l'apprentissage, soit une baisse de 1,8 % par rapport à 1999.

L'effort consenti pour la formation professionnelle et l'apprentissage ne représente plus que 1,55 % du PIB, soit le niveau observé au début de la décennie.

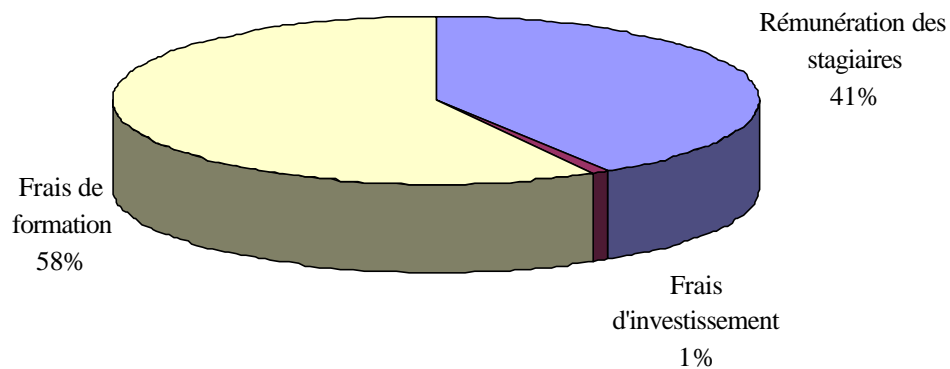
¹ On compte aujourd'hui 68 OPCA agréés au titre de l'alternance, 67 au titre du plan de formation et 43 au titre du congé individuel de formation.

Evolution de la dépense globale de la formation professionnelle

	1996	1997	1998	1999	2000
En milliards d'euros	21,2	24,4	21,6	22,1	21,3
En % du PIB	1,75	1,71	1,67	1,64	1,55

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

Répartition de la dépense totale de la nation en 2000



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

b) Une participation de l'Etat qui faiblit

La participation de l'Etat au financement de la formation professionnelle a encore régressé de près de 6 % entre 1999 et 2000, de telle sorte qu'elle ne constitue plus que 38 % de la dépense totale de formation. Cette tendance apparaît d'autant plus inquiétante que se dessinent de nouveaux besoins liés à la dégradation de la conjoncture.

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

(en millions d'euros et en %)

	1997		1998		1999		2000*		2000*/1999
		%		%		%		%	
Etat	8.503	39,8	8.681	40,3	8.766	39,7	8.255	38,1	- 5,8
Régions	1.990	9,3	2.084	9,7	2.101	9,5	2.020	9,3	- 3,8
Autres collectivités territoriales	21	0,1	22	0,1	23	0,1	23,5	0,1	+ 2,7
Autres administrations publiques	2.134	10,0	1.747	8,1	1.702	7,7	1.536	7,1	- 9,7
Entreprises	8.266	38,7	8.533	39,6	8.934	40,5	9.290	42,9	+ 4,0
Ménages	436	2,0	498	1,3	535	2,4	531	2,4	- 0,8
TOTAL	21.350	100	21.565	100	22.060	100	21.655	100	- 1,8

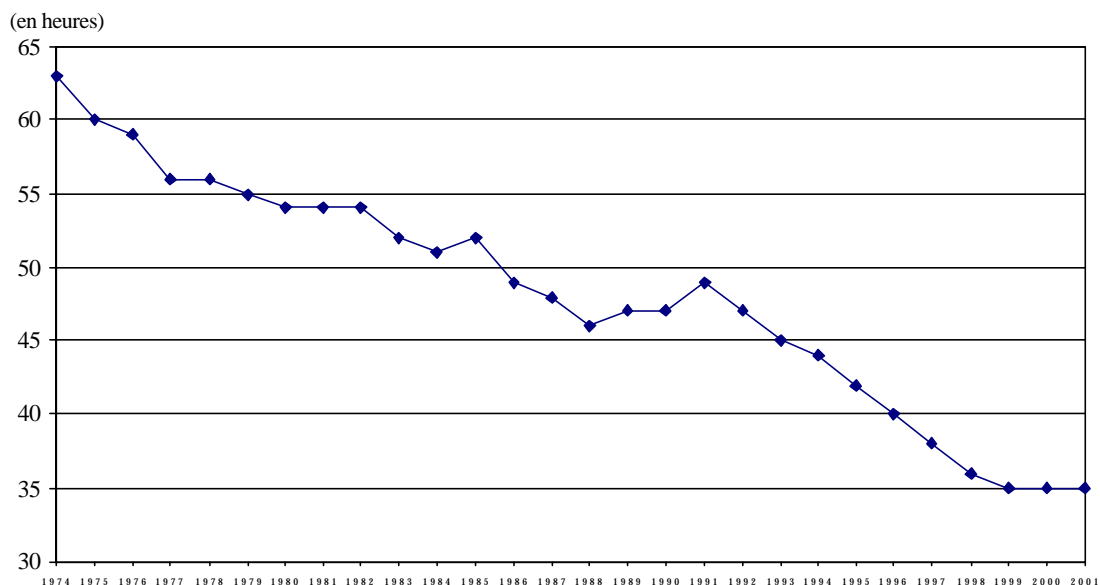
Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité – DARES.

* Données provisoires.

c) Des organismes de formation qui s'inquiètent

Pour la première fois depuis 1995, les organismes de formation prévoient, pour l'année 2002, une baisse de leur chiffre d'affaires de 6 % par rapport à 2001. L'une des manifestations, déjà perceptible de cette inquiétude est le raccourcissement de la durée des formations, voire leur report ou annulation.

Évolution de la durée moyenne des formations



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

Ce ralentissement est attribué à deux facteurs principaux : les difficultés de gestion des ressources humaines dans les entreprises (manque de temps et de moyens financiers)¹ et l'impact négatif de la réduction du temps de travail.

La réduction du temps de travail (RTT) a eu, en outre, un effet paradoxal sur la formation : on aurait pu croire que la libération du temps de travail par la RTT serait en partie consacrée à la formation. Or, la formation a été la grande absente de cette réforme, si on excepte quelques accords de branche plus ou moins significatifs.

Le bilan de la négociation collective 2001

Le *bilan annuel de la négociation collective*, publié par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, montre qu'en 2001, la négociation sur le thème de la formation professionnelle se situe à un niveau proche de celui constaté en 2000 et entre le plus souvent dans le cadre des négociations sur la réduction du temps de travail.

Parmi les 108 accords et avenants traitant de la formation professionnelle, 86 sont conclus dans le cadre d'une convention collective, et 20 dans celui d'un accord professionnel.

A ces textes, s'ajoutent les dispositions contenues dans six des dix nouvelles conventions collectives de 2001. Huit accords et avenants relatifs à la RTT contiennent des dispositions significatives relatives à la formation professionnelle.

Selon les branches, les objectifs sont différents. Deux des nouvelles conventions traitent des objectifs, des priorités et des moyens de la formation professionnelle.

Deux avenants s'attachent au coï nvestissement et à l'impact de la RTT et de la formation d'adaptation.

Sept accords traitent de la Commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle.

Plusieurs textes concernent le financement de la formation. Le capital-temps-formation fait partie des thèmes les plus souvent abordés. Une nouvelle convention collective et huit avenants dont plusieurs accords professionnels y font référence.

Deux accords seulement parlent du Congé Individuel de Formation (CIF) et du plan de formation. Une convention et quatre avenants concernent l'alternance et l'apprentissage.

Cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle risque de creuser à nouveau l'écart entre les salariés les mieux qualifiés dont les chances d'accès à la formation sont élevées, et les moins qualifiés.

¹ Sondage du 15 octobre 2002 d'AGEFOS-PME et IPSOS-Régions.

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

(en pourcentage, hors alternance)

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

Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83, Céreq

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

3. Une réforme de la formation professionnelle en suspens

Ces dernières années ont été marquées par un processus de réforme de notre système de formation professionnelle, en plusieurs étapes, hélas, pas toujours ordonnées.

En conséquence, les contours de ce nouveau cadre institutionnel demeurent flous.

- La reprise de la **négociation interprofessionnelle** sur la formation professionnelle, engagée en décembre 2000, est désormais suspendue aux élections prud'homales du 11 décembre prochain.

En octobre 2001, la négociation avait achoppé sur les modalités de la participation des employeurs au financement de la formation à travers la mise en place du compte épargne formation et sur le caractère supplétif des dispositions du futur accord interprofessionnel sur la formation :

- Une **abondante législation** est venue introduire de nouvelles dispositions dont les modalités de mise en œuvre restent encore en discussion.

• Les changements introduits par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale restent aujourd'hui inaboutis tant en ce qui concerne la validation des acquis de l'expérience que la réforme du financement de l'apprentissage ;

• La loi n° 2002-76 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité tend à poursuivre le transfert aux régions de nouvelles compétences en matière de formation professionnelle, sans avoir assuré le financement correspondant.

Votre Commission a, ces dernières années, vainement attendu un budget ambitieux et novateur permettant de donner une cohérence d'ensemble à ce dispositif épars et foisonnant. Elle n'a hélas étudié que des budgets malthusiens. Le présent budget constitue une première rupture avec cette tendance.

B. UN PROJET DE BUDGET 2003 REVALORISÉ ET EN VOIE DE CLARIFICATION

1. Des crédits orientés à la hausse pour la première fois depuis 1998

Pour l'année 2003, les crédits de la formation professionnelle augmenteront pour la première fois depuis 1998, et ce, quel que soit le périmètre budgétaire retenu.

L'agrégat « **Participation de l'Etat à la formation professionnelle** », s'élève à 3,93 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,8 %.

L'agrégat « Participation de l'Etat à la formation professionnelle »

Cet agrégat regroupe trois chapitres :

- le chapitre 43-06 « *Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage* » ;
- le chapitre 43-70 « *Financement de la formation professionnelle* » ;
- le chapitre 66-00 « *Dotation en capital du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale* ».

Mais il ne regroupe pas pour autant tous les articles de ces trois chapitres. Ainsi, l'article 90 du chapitre 4-06 et l'article 80 du chapitre 43-70, tous deux relatifs aux frais de gestion du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), sont logiquement inclus dans l'agrégat « Gestion de la politique de l'emploi ».

Cette évaluation ne prend sa mesure que si l'on ajoute à l'agrégat précité les concours accordés à l'AFPA et d'autres organismes dont les crédits augmentent de 1,7 % pour atteindre 722,7 millions d'euros. L'ensemble forme l'agrégat consolidé n° 2.

Au total, les crédits globaux de la formation professionnelle atteindront 4,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,9 % par rapport à 2002.

Évolution des crédits de la formation professionnelle

(en millions d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001 ¹	LFI 2002	PLF 2003
Crédits agrégat n°2	4.080	4.028	3.965	4.055	3.909,9	3.932,0
Crédits de l'art. 43-71	621	640	667	697	710,5	722,7
Total	4.701	4.668	4.635	4.752	4.612,4	4.654,7
Évolution annuelle	-	- 0,7 %	- 0,8 %	+ 2,6 %	- 2,8 %	+ 0,9 %

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

⁽¹⁾ La hausse des crédits en LFI pour 2001 était largement factice. Elle tenait au rattachement de 500 millions de francs issus d'un prélèvement sur les disponibilités du COPACIF.

2. Une nomenclature budgétaire en cours de rénovation

L'an dernier, votre commission avait déjà déploré l'opacité de la nomenclature budgétaire.

En effet, **il est devenu très difficile d'identifier précisément les crédits consacrés à la formation professionnelle**, tant les périmètres de référence sont nombreux et contradictoires dans le « bleu » et le « jaune » budgétaires.

En outre, les dépenses relatives à la formation professionnelle sont réparties sur les crédits de plusieurs ministères.

Par ailleurs, 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* ».

Votre rapporteur pour avis tient néanmoins à souligner que **la loi organique n° 2001-962 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances 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.

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* ».

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

Un million de personnes sont aujourd'hui concernées par les formations en alternance, soit trois fois plus qu'il y a 25 ans.

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

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

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

De ce point de vue, votre commission, qui n'a eu de cesse, dans ses précédents avis, de préconiser le développement des formations en alternance, se montre satisfaite par le soutien qui leur est apporté par le projet de budget pour 2003.

En effet, même si les crédits consacrés à la formation en alternance devraient diminuer de près de 5 %, à 1,9 milliard d'euros pour l'année 2003, un examen plus approfondi révèle que la réduction des crédits n'entame ni la vigueur des flux d'entrées, ni les moyens de financement nécessaires.

A. LES CONTRATS D'APPRENTISSAGE : LA PROMOTION DES VALEURS SÛRES

1. Un nombre conséquent de nouveaux contrats

Ces dernières années, la croissance de l'apprentissage a été rapide : le nombre de contrats conclus a augmenté de 86 % dans la seconde moitié de la décennie 90.

Or, en 2002, pour la première fois depuis 1993, le nombre effectif d'entrées en contrats d'apprentissage devrait régresser. Alors que la loi de finances 2002 prévoyait 240.000 entrées, il ne devrait s'en réaliser que 225.000, soit près de 7 % de moins que les prévisions initiales.

Flux annuels d'entrées en contrats d'apprentissage

	1997	1998	1999	2000	2001 ⁽¹⁾	2002 ⁽¹⁾	2003
Nombre de contrats	212.000	214.000	224.000	233.000	235.000	225.000	240.000
Evolution annuelle	+ 6,9 %	+ 1 %	+4,5 %	+ 4 %	+ 1 %	- 4,1 %	+ 6,6 %

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

⁽¹⁾ Prévisions

Pour 2003, le **Gouvernement a prévu 240.000 entrées en contrat d'apprentissage**. La prévision est identique à celle de la loi de finances initiale pour 2002.

L'augmentation du nombre de contrats d'apprentissage, envisagé par le Gouvernement, trouve notamment sa justification dans l'interruption de la création de nouveaux emplois-jeunes. En effet, il est probable qu'une partie des jeunes qui auraient pu bénéficier de ce dispositif, se tournera vers les formations en alternance.

A l'inverse, l'argument -souvent entendu- selon lequel les contrats « jeunes en entreprises » risquent de concurrencer l'apprentissage, ne tient pas, non seulement parce que les deux dispositifs ne visent pas les mêmes publics, mais encore parce qu'ils ne procèdent pas de la même philosophie.

Les contrats d'apprentissage

Le contrat d'apprentissage, d'une durée au moins égale à celle du cycle de formation qui fait l'objet du contrat (1 à 3ans), est destiné aux jeunes de 16 à 25 ans révolus ayant satisfait à l'obligation scolaire. Il peut aussi bénéficier aux jeunes d'au moins 15 ans, s'ils justifient avoir effectué la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire. Dans tous les cas, l'apprenti suit une formation générale théorique et pratique en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme de l'enseignement professionnel ou technologique du second degré ou du supérieur, ou un ou plusieurs titres d'ingénieurs ou titres homologués. Dans l'entreprise, le maître d'apprentissage contribue à l'acquisition des compétences correspondant à la qualification recherchée et au titre ou diplôme préparé par l'apprenti.

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

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

Tous les employeurs, y compris les employeurs du secteur public non industriel et commercial, peuvent conclure un contrat d'apprentissage sur la base d'une déclaration en vue de la formation d'apprentis. Selon leur taille et leur activité (artisans et employeurs de moins de 11 salariés, employeurs de plus de 10 salariés), les entreprises bénéficient de deux régimes différents d'exonération de charges sociales. L'employeur s'engage à verser un salaire et à assurer une formation au jeune qui s'oblige en retour à travailler et à suivre la formation dispensée en centre de formation d'apprentis. Ce salaire varie de 25 % du SMIC pour les 16-17 ans au cours de la première année de leur contrat, à 78 % du SMIC (ou du salaire minimum conventionnel correspondant à l'emploi occupé s'il est plus favorable) pour les plus de 20 ans à partir de la troisième année.

2. Un bouclage budgétaire assuré

L'Etat finance l'apprentissage d'une double manière.

D'une part, **il compense auprès des régimes sociaux l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les apprentis.**

D'autre part, **il verse à l'employeur une aide à l'embauche** (mais depuis le 1^{er} janvier 2002, cette aide ne concerne plus que les jeunes titulaires d'un diplôme de niveau inférieur à celui du baccalauréat et employés dans des entreprises de moins de 20 salariés) et une **indemnité de soutien à la formation.**

Depuis janvier 2002, de nouvelles mesures sur l'apprentissage ont été adoptées dans le cadre de la loi de modernisation sociale. Elles tendent à faire évoluer le financement de cette filière dans le sens d'une plus grande transparence des coûts et à améliorer le financement des *centres de formation d'apprentis* (CFA).

En 2003, **les crédits consacrés aux contrats d'apprentissage devraient baisser de 5 %** par rapport à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2002.

Crédits budgétaires en faveur du contrat d'apprentissage

(en millions d'euros)

	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Primes	758	786	715
Exonérations	802	825	814
TOTAL	1.560	1.611	1.529

Plus précisément, votre commission constate que **cette baisse tient surtout à la réduction des primes à l'embauche (- 9 %), mais aussi à celle de l'exonération des cotisations sociales (- 1,3 %)**, conséquences de décisions prises ces dernières années.

La réduction des crédits peut sembler paradoxale au regard de la stabilisation des prévisions de flux d'entrées en contrats d'apprentissage.

Toutefois, il faut prendre en compte deux phénomènes qui permettent d'assurer le bouclage budgétaire :

- **les réajustements des dotations** opérés, qui tiennent compte du nombre d'entrées en apprentissage moindre que celui prévu en 2002 et des coûts constatés en 2001 et sur les premiers mois de 2002.

- **l'article 107 de la loi du 27 février 2002** relative à la démocratie de proximité, qui transfère aux régions la charge des primes relatives à l'embauche et à la formation des apprentis.

Le montant global de cette compensation s'élève à 756 millions d'euros, dont le versement se fera progressivement jusqu'en 2006. Ainsi, il a été décidé, en 2003, de ne transférer que les nouveaux contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003, soit 46 millions d'euros.

B. LES CONTRATS DE QUALIFICATION JEUNES : UN CONTEXTE DIFFICILE

1. Le maintien des flux d'entrée dans un contexte difficile

Le projet de budget fixe comme objectif **135.000 nouveaux contrats pour 2003**, identique à celui prévu en 2002.

Flux annuels d'entrée en contrats de qualification jeunes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	PLF2003
Nombre de contrats	101.000	117.000	119.000	134.000	132.000	135.000	135.000
Evolution annuelle	+ 4,9 %	+ 15,2 %	+ 1,5 %	+ 13,3 %	- 1,5 %	+ 2,0 %	+ 0 %

Cet objectif paraît raisonnable dans la mesure où l'on constate, depuis 2001, une légère baisse du nombre de contrats effectivement signés.

Au premier semestre 2002, la baisse du nombre d'entrées s'accroît (- 12,7 %) par rapport au premier semestre 2001.

Les causes de cette désaffectation peuvent être multiples : difficultés de financement de la formation, moindre attractivité, ralentissement des créations d'emploi, effet démographique, difficultés d'interprétation des textes. On ne peut que le regretter

En effet, ce dispositif d'insertion est particulièrement apprécié des jeunes comme des entreprises. On estime ainsi qu'environ 60 % des jeunes sous contrat de qualification restent, à l'issue de leur contrat, dans l'entreprise d'accueil, en obtenant pour la plupart, un contrat à durée indéterminée.

Le contrat de qualification

Le contrat de qualification est un contrat de travail à durée déterminée (6 à 24 mois) destiné aux jeunes de 16 à 25 ans révolus qui n'ont pu acquérir une qualification au cours de leur scolarité ou dont la qualification ne permet pas l'accès à un emploi. Ce contrat prévoit une période de formation dont les enseignements généraux, professionnels et technologiques, représentent au minimum 25 % de la durée totale du contrat. Il doit déboucher sur une qualification professionnelle qui doit être sanctionnée par un titre homologué ou un diplôme de l'enseignement technologique, ou être reconnue dans les classifications d'une convention collective de branche, ou figurer sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi de la branche professionnelle.

L'employeur bénéficie de l'exonération des cotisations de sécurité sociale et cotisations patronales dues au titre des accidents du travail et des allocations familiales dans la limite du SMIC ; une prise en charge forfaitaire de 60 francs (majoration possible de 25 %) par heure de formation et par jeune accueilli est assurée par l'employeur dans le cadre de sa participation au financement de la formation professionnelle. L'aide à l'embauche attachée à ces contrats, qui variait de 5.000 à 7.000 francs selon leur durée, a cependant été totalement supprimée à compter du 1^{er} janvier 2001.

La rémunération du jeune est calculée en fonction de son âge et de son ancienneté dans la mesure. Elle varie de 30 % du SMIC pour les 16-17 ans au cours de la première année du contrat, à 75 % du minimum conventionnel pour les plus de 20 ans à partir de la seconde année.

2. Un financement adapté aux réalités

La dotation budgétaire pour 2003 est réajustée à 412 millions d'euros, soit - 3 % par rapport à la loi de finances initiale 2002. Le Gouvernement puisera donc dans les crédits non consommés de l'année 2002.

**Présentation des crédits budgétaires en 2001 et 2002
et des écarts constatés en exécution**

(en millions d'euros)

	LFI 2001	Exécution	LFI 2002	Exécution au 30 juin 2002
Primes	23,93	29,05		
Exonération des cotisations sociales	424,41	407,43	423,7	203,7
Total	448,34	436,93	423,7	203,7

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

L'essentiel du financement des contrats de qualification jeunes repose toutefois aujourd'hui sur les employeurs.

Les OPCA, au titre des formations en alternance, prennent, en effet, en charge les dépenses de formation liées à ces contrats dans une limite forfaitaire, mais modulable. Ainsi, en 2001, les OPCA ont consacré 791 millions d'euros à ces dépenses, soit une augmentation de 5,5 % par rapport à l'an dernier.

La régulation de ce système de financement est assurée par un organisme, l'AGEFAL, qui exerce, en définitive, une fonction de mutualisation et de péréquation.

L'AGEFAL

Agréée par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle en vertu des dispositions de l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 1996, *l'association de gestion du fonds des formations en alternance* (AGEFAL), créée le 9 janvier 1987 par les partenaires sociaux, est chargée de la régulation du système de financement de l'alternance.

L'AGEFAL est alimentée par les disponibilités excédentaires des OPCA agréés au titre de l'alternance, la part des 35 % de la contribution alternance des entreprises non reversée par les OPCA de branches aux OPCA interprofessionnels en application de l'article 30 IV *bis* de la loi de finances pour 1985 modifié, les sommes versées au Trésor public par les entreprises, à défaut de versement à un OPCA, au titre de la contribution alternance.

En contrepartie, l'AGEFAL garantit les engagements de financement de formation souscrits par les OPCA déficitaires auprès des entreprises et couvre les besoins constatés de trésorerie de ces derniers.

Un commissaire du Gouvernement est désigné par le ministre chargé de la formation professionnelle auprès de l'AGEFAL, qui adresse chaque année un compte rendu d'activité à l'autorité administrative.

Au titre de 2001, les produits de l'AGEFAL se sont élevés à 193 millions d'euros et les dépenses à 183 millions d'euros.

Pour 2002, les prévisions de produits sont estimées à 172 millions d'euros et les dépenses à 180 millions d'euros.

Or, la situation financière de l'AGEFAL est tendue, divers prélèvements effectués par l'Etat entre 1997 et 1999 ayant gravement fragilisé sa trésorerie.

Si, malgré tout, l'AGEFAL termine l'année 2002 sur une trésorerie positive, c'est en raison de circonstances exceptionnelles, liées notamment à des mesures de responsabilisation des OPCA¹.

¹ Certains organismes ont, en effet, pris des mesures restrictives soit en ramenant à 7,62 euros le coût de l'heure stagiaire soit en refusant d'assurer le financement de la formation.

Trésorerie de l'AGEFAL

(en millions d'euros)

	Réalisations 1999	Réalisations 2000	Réalisations 2001	Prévisions 2002	Prévisions 2003
Trésorerie en début d'exercice	251,0	115,9	7,8	17,7	10,0
Encaissements de l'année	171,7	177,9	193,1	172,7	202,8
Décaissements de l'année	- 230,6	- 286,0	- 183,2	- 180,4	-173,6
Trésorerie en fin d'exercice	192,1	7,8	17,7	10,0	39,2
Prélèvement de l'Etat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribution au fonds de concours	- 76,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Trésorerie nette en fin d'exercice	115,9	7,8	17,7	+ 10	39,2

Source : AGEFAL, novembre 2002.

Dans son avis budgétaire 2002, votre commission avait mis l'accent sur la responsabilité de l'Etat dont les divers prélèvements ont eu pour conséquence d'assécher la trésorerie de l'AGEFAL, et d'en compromettre la mission de régulation.

Face à cette situation, **le projet de budget pour 2003 n'opère aucun prélèvement sur l'AGEFAL**. Parallèlement, le ministère, en concertation avec les partenaires sociaux, commence à explorer des pistes de rénovation afin d'assouplir le système et de l'adapter aux besoins (modularisation et individualisation des parcours, globalisation des tarifications...).

Ces initiatives répondent aux préoccupations de votre commission qui y voit le signe de la volonté du Gouvernement de redresser durablement les comptes de l'AGEFAL et de favoriser le développement des contrats de qualification.

C. LES CONTRATS DE QUALIFICATION ADULTES, UN PARI QUI PEUT ÊTRE GAGNÉ

1. Un bon produit, pas assez valorisé

Pérennisé par la LFI 2002 et le décret du 16 avril 2002, le contrat de qualification adulte est **le seul contrat en alternance proposé aux adultes**. Votre commission a toujours défendu ce dispositif dont l'efficacité a été prouvée par les entreprises qui y ont eu recours.

Le contrat de qualification adulte

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

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

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

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

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

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

Or, ce dispositif tarde à décoller. Au demeurant, la réforme intervenue au 1^{er} janvier 2002 a profondément modifié les conditions d'accès à la mesure (élargissement du public, renforcement de l'aide de l'Etat en fonction des risques d'exclusion, implication de l'UNEDIC, suppression de l'exonération spécifique).

Prenant acte de la nécessité de relancer le dispositif, le Gouvernement table sur 14.000 entrées dans le dispositif en 2003.

Certes, comme pour les contrats de qualification jeunes, la prévision 2003 n'est pas différente de celle de 2002. Elle s'appuie sur le bilan des contrats conclus en 2001 et 2002.

Flux annuels d'entrées en contrats de qualification adultes

(en nombre de contrats signés par an)

1998	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾
4	3.236	6.677	14.000	14.000	14.000

⁽¹⁾ Prévisions.

En effet, sur l'ensemble de l'année 2001, on comptabilise seulement 8.492 contrats, soit 23 % de moins que le nombre prévu dans la loi de finances initiale. Ce retard s'explique de plusieurs manières :

- des **raisons économiques et financières** : le ralentissement économique, les difficultés de recrutement de certaines branches, l'insuffisance des incitations financières en faveur des OPCA ;

- des **raisons « culturelles »** : les réticences des entreprises à rémunérer au SMIC un adulte en formation à l'extérieur pour le quart de son temps de travail, les lourdeurs de la formation des adultes plus difficile à mettre en œuvre que celle des jeunes.

Au total, certains professionnels reconnaissent que le contrat de qualification adultes est **un bon produit, qui mériterait d'être encore plus valorisé.**

De toute façon, la jeunesse du dispositif rend prématurée tout jugement à son encontre et, de ce fait, nécessite une appropriation plus longue de la part des acteurs concernés.

2. Un réajustement budgétaire indispensable

Pour l'année 2003, **les crédits consacrés aux contrats de qualification adultes baisseront d'un tiers, passant de 35 à 23 millions d'euros.**

Crédits budgétaires en faveur du contrat de qualification adultes

(en millions d'euros)

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

En prévoyant, en 2003, un nombre de contrats de qualification adultes identique à celui de 2002, le Gouvernement envisage tout de même une progression du nombre de contrats de qualification adultes, dans la mesure où les résultats enregistrés au 30 juin 2002 sont d'un tiers inférieurs aux prévisions de la loi de finances initiales 2002.

En outre, le financement des contrats de qualification adultes sera assuré grâce à deux phénomènes :

- l'UNEDIC participera au financement des coûts de formation de ces contrats comme le prévoit l'article 2 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 ;

- parallèlement, les primes accordées aux contrats de qualification adultes seront multipliées par sept. Toutefois, cette hausse doit être relativisée du fait du report du versement des primes, introduit par la loi de finances 2002.

Votre commission souhaiterait une relance plus vigoureuse de ce dispositif qui pourrait constituer un instrument central dans la formation et l'embauche des demandeurs d'emploi.

III. LA RECONQUÊTE DU CHAMP DE LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

A. L'INDISPENSABLE RELANCE DE LA POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES

Chaque année, 800.000 demandeurs d'emploi accèdent à des actions de formation professionnelle. Dans ses avis précédents, votre commission avait manifesté son attachement à leur formation, préalable indispensable à leur retour sur le marché du travail.

Or, depuis 1997, on observe une tendance à la baisse de la dépense finale de formation en faveur des demandeurs d'emploi, largement liée à la baisse du chômage constatée jusqu'en 2001.

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

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

Source : DARES

Mais, dans un contexte de ralentissement économique et de multiplication des plans sociaux, la formation des demandeurs d'emploi devient indispensable pour enrayer l'atonie observée depuis le printemps 2001 (2,3 millions de demandeurs d'emplois inscrits en catégorie 1 en juillet 2002, soit une augmentation de 8 % par rapport à juillet 2001).

Ce projet de budget redonne toute sa priorité à la politique de formation des demandeurs d'emploi.

1. Une progression des crédits de rémunération des stagiaires à la mesure du défi du chômage

La nouvelle convention d'assurance chômage, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, a bouleversé le système antérieur, basé sur deux mécanismes :

- pour les chômeurs relevant du **régime de solidarité**, l'Etat assurait une rémunération au titre du livre IX du code du travail. Il s'agissait

principalement des rémunérations des stagiaires de l'AFPA et de celles, financées par le programme national de formation professionnelle, des chômeurs suivant des formations agréées par l'Etat ;

- pour les chômeurs relevant **du régime d'assurance**, l'Etat intervenait, en complément de l'UNEDIC, en participant au financement de *l'allocation formation reclassement* (AFR).

A compter du 1^{er} juillet 2001, la convention d'assurance chômage, en faisant du *projet d'action personnalisé* (PAP) le vecteur principal du retour à l'emploi, a entraîné deux modifications majeures :

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

L'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (AREF)

L'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (AREF) est servie à titre de rémunération aux demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage à compter du 1^{er} juillet 2001 ainsi qu'aux demandeurs dont l'indemnisation a commencé avant le 1^{er} juillet 2001 et qui ont opté pour le PARE.

Le montant brut de cette allocation est équivalent au montant de l'ARE versé à la personne en recherche d'emploi. Il ne saurait être inférieur au montant plancher journalier de 17,11 euros pour les personnes, qui avant d'être au chômage, travaillaient à temps partiel ou étaient au chômage saisonnier.

L'AREF étant versée dans la limite de la durée des droits à l'ARE, les demandeurs d'emploi peuvent donc effectuer des formations dont la durée est compatible avec leurs droits à l'ARE. L'ANPE peut prescrire toute formation utile au reclassement, déterminée en concertation avec l'intéressé dans le cadre du PAP.

Toutefois, seules certaines formations ouvrent droit aux aides à la formation. Parmi elles, les actions de formation dont la réalisation constitue un préalable à l'embauche, ainsi que les actions sélectionnées en fonction des débouchés qu'elles offrent sur le marché du travail. C'est à l'assurance chômage qu'il appartient de sélectionner ces actions.

Le nombre d'entrées en AREF au cours du second semestre 2001 s'établit à près de 95.800. Le volume des prestations versées par les ASSEDIC, à ce titre, s'élève à 110 millions d'euros.

- **pour les chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance, l'institution d'une allocation de fin de formation (AFF) par la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, économique et culturel**, remplaçant de fait l'Allocation formation de fin de stage (AFFS). L'AFF permet de prolonger l'action de formation au-delà de l'épuisement des droits à l'allocation d'assurance.

Allocations de formation au profit des chômeurs

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

A l'occasion de ce bouleversement majeur, votre commission avait vivement dénoncé le retrait financier de l'Etat, alors incapable de redéployer ses nouvelles marges budgétaires vers un effort financier significatif en faveur de la formation des demandeurs d'emploi.

Le présent Gouvernement s'engage résolument dans une démarche de reconquête du champ de la formation des demandeurs d'emplois.

Le projet de budget pour 2003 prévoit ainsi une augmentation de 9,6 % des crédits de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, les portant ainsi à 383 millions d'euros.

Cette revalorisation substantielle constitue une initiative salubre pour laquelle votre commission exprime sa pleine satisfaction. En effet, elle contribuera à prévenir les abandons de formation en cours de stage, préjudiciables à l'employabilité de personnes, souvent engagés dans une démarche de court terme.

La revalorisation des barèmes de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

Les demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance chômage qui sont stagiaires de la formation professionnelle sont actuellement rémunérés en fonction d'un système extrêmement complexe, comptant pas moins de dix barèmes différents (dont huit forfaitaires). Ces barèmes sont eux-mêmes fonction de critère d'activité professionnelle antérieure, de situation personnelle (handicap, âge, détention) ou familiale (parent isolé ou femme seule). Les rémunérations s'échelonnent ainsi de 11 % du SMIC à 1,8 SMIC.

Ce système souffrait il y a peu de trois limites :

- une extrême complexité ;
- une très forte distorsion des barèmes ;
- l'absence de revalorisation depuis 1993, excepté celle intervenue l'an dernier.

Le programme de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, présenté le 18 juillet 2001, a prévu la simplification et la revalorisation des barèmes sur deux ans. Le nombre de barèmes forfaitaires sera ainsi réduit de moitié et les rémunérations des demandeurs d'emplois qui ne sont plus indemnisés seront ainsi portées de 304,9 à 396,3 euros francs par mois en 2002, puis à 487,8 euros en 2003.

En outre, il compense au profit des régions, à hauteur de 5 millions d'euros, la revalorisation des barèmes de rémunération des stagiaires.

Par cette solution pragmatique, le Gouvernement évite aux régions de supporter une charge supplémentaire. L'accompagnement financier des transferts de compétences est une condition nécessaire à la réussite de la décentralisation de la formation professionnelle.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une stabilisation de la participation de l'Etat dans la rémunération des stagiaires de l'AFPA (153 millions d'euros), du programme national de formation professionnelle (154 millions d'euros), et des jeunes restant à la charge de l'Etat (1,8 million d'euros).

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

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003	Evolution 2003/02
Programme national de formation professionnelle	141	141	154	156	155	0 %
Jeunes Etat	2	2	1,7	1,7	1,7	+ 0 %
Stagiaires AFPA	137	153	153	152	153	+ 0,8 %
AFR-AFF	414	387	229	38	73	+ 92 %
Total	694	683	537,7	347,7	382,7	+ 9,7 %

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

2. Le financement de l'allocation de fin de formation (AFF) enfin garanti

La suppression de *l'allocation de formation reclassement* (AFR) le 1^{er} juillet 2001 avec l'application de la convention d'assurance chômage aurait nécessité une compensation budgétaire de 335 millions d'euros (en 2000) pour maintenir l'effort budgétaire de l'Etat.

Or, seuls 38 millions d'euros de dotations avaient été inscrits dans le projet de loi de finances 2002. Au total, la suppression de l'AFR s'était traduite par un gain budgétaire de l'ordre de 380 millions d'euros en année pleine, sans que des mesures nouvelles significatives aient été introduites en faveur de la formation des demandeurs d'emploi.

Le Gouvernement prévoit de doubler ces crédits pour l'année 2003, afin de financer l'allocation de fin de formation (AFF).

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

(en millions d'euros)

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

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

Ces dotations nouvelles versées à l'Unédic serviront, d'une part, à financer la rémunération des demandeurs d'emploi dont l'entrée en stage a été décidée avant le 1^{er} juillet 2001 et qui, par conséquent, bénéficient encore de l'AFR et, d'autre part, à financer l'allocation de fin de formation.

La mise en œuvre effective du volet formation de la convention d'assurance chômage supposait préalablement la publication d'un décret instituant l'AFF.

Or, la publication de ce décret a pris un retard considérable, pour une large partie liée aux hésitations du Gouvernement, ce que votre commission, dans son avis précédent, avait profondément regretté. En conséquence, ce retard s'est traduit par un report de près d'un an de la mise en œuvre du volet formation de la nouvelle assurance chômage, au détriment d'un retour rapide à l'emploi des chômeurs. La publication du décret instituant l'AFF n'est intervenue que le 8 décembre 2001 au Journal Officiel, et codifiée désormais à l'article R. 351-19-1 du code du travail.

Ce dispositif était apparu à votre commission particulièrement restrictif. Jusqu'à présent, l'ensemble des demandeurs d'emploi titulaires de l'AFR pouvaient, en effet, bénéficier, à l'extinction de leur droit à indemnisation, de l'AFFS si leur formation n'était pas achevée. L'AFFS était alors versée jusqu'à la fin de la formation entreprise.

Les conditions d'attribution de cette allocation demeurent, en effet, limitées :

- **l'AFF de droit commun** est accordée pour une durée maximale de quatre mois aux demandeurs d'emploi ayant des durées d'indemnisation inférieures ou égales à sept mois ;

- **l'AFF dérogatoire** peut être accordée jusqu'au terme de l'action de formation pour les demandeurs ayant une durée d'indemnisation supérieure et suivant une formation qualifiante dans les métiers où sont identifiées des difficultés de recrutement.

Par conséquent, la nouvelle AFF se situe doublement en retrait par rapport à l'AFFS :

- elle ne bénéficie pas à tous les demandeurs d'emploi ;

- elle ne garantit pas l'indemnisation pendant toute la durée de la formation, si ce n'est par le biais de *dérogations exceptionnelles*, permettant de cibler de façon plus appropriée les formations et de lutter plus efficacement contre les pénuries.

Or, comme l'avait prévu votre commission, la dotation de 38 millions d'euros prévue par la LFI 2002 ne suffisait pas à répondre aux demandes nombreuses de dérogations, de telle sorte que, depuis la publication du décret, le nombre de dérogations est estimé à seulement 2.700 pour un montant de 40 millions d'euros.

Le Gouvernement a bien compris la nécessité d'accompagner la demande de dérogations en doublant la dotation de l'AFF.

Il semble néanmoins à votre commission que, face à la multiplication quasi-certaine du nombre de dérogations, il soit nécessaire d'assouplir les conditions d'accès à l'AFF de droit commun, plutôt que de vider le dispositif de son contenu par des dérogations qui n'auraient plus d'exceptionnel que le nom.

B. UN SOUTIEN BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF À LA RÉNOVATION DE L'AFPA

1. Le repositionnement de l'AFPA, chef de file confirmé dans la formation des adultes

Le contrat de progrès 1999-2003, conclu entre l'Etat, l'ANPE et l'AFPA, entre dans sa dernière année.

L'AFPA a pour mission essentielle d'accueillir des demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE, afin de les aider à construire et à valider leur projet de formation.

Ces personnes sont orientées ensuite vers une offre de formation (AFPA ou hors AFPA). Dans le cas où leur projet n'aboutirait pas, une solution alternative est construite avec l'ANPE.

L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

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

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

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

Un rapport intermédiaire de mi-parcours (1999-2001) remis au Premier ministre en septembre 2002, montre que l'AFPA semble bien engagée dans l'atteinte de ses objectifs :

- en 2001, parmi les 145.000 personnes ayant suivi une formation à l'AFPA, 94.000 étaient des demandeurs d'emploi, soit 65 % des entrées. **L'activité d'orientation de l'AFPA s'est donc encore recentrée sur les demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE**, comme le prévoit le contrat de progrès ;

- **le taux d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi formés** à l'AFPA a atteint en 2001 le taux de 80,7 %, soit deux points de plus que l'année 2000 ;

Les demandeurs d'emploi formés à l'AFPA ont été à même de profiter pleinement des opportunités du marché de l'emploi. Six mois après une formation AFPA, près de quatre anciens stagiaires sur cinq travaillent dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Plus de huit emplois trouvés sur dix sont des emplois qualifiés.

- **le taux d'abandon des formations** a baissé de près d'un point entre 2000 et 2001. La reprise de l'emploi reste le motif le plus fréquent. En outre, les sorties anticipées ne se traduisent pas systématiquement par un arrêt définitif de la formation.

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

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

⁽¹⁾ Hors enseignement à distance.

Source : AFPA

Cependant, le bilan 2001 ne doit pas faire illusion. Au premier semestre 2002 dans un contexte de remontée du taux de chômage, à moins d'un an de la fin du contrat de progrès, certaines performances se trouvent fragilisées par la dégradation du marché du travail :

- le taux d'alimentation du dispositif de formation AFPA par l'ANPE n'atteint pas l'objectif annuel de 65 % à la fin de l'année 2001 ;

- la part des adultes dans les formations qualifiantes après deux années de progression diminue de deux points par rapport à 2000 pour atteindre 71 % en 2001 pour un objectif de 75 % ;

- le taux de diplômés reste faible, à hauteur de 45 %. Cette situation s'explique par le fait que les demandeurs d'emplois entrant à l'AFPA pour se former cherchent à acquérir des compétences sans, hélas, viser le titre qui les qualifie.

Activité de formation de l'AFPA en 2001

	Entrées	Evolution sur un an
Etat (commande publique) et FSE	78.166	- 6,9 %
Hors commande publique dont :	66.239	- 8,2 %
<i>Etat</i>	9.884	- 5,3 %
<i>Collectivités territoriales</i>	5.760	- 29,3 %
<i>Entreprises</i>	50.595	- 5,5 %
Total	144.405	- 0,5 %

Source : AFPA

Ces performances mitigées inquiètent votre commission, qui avait apprécié, dans les années précédentes, l'ampleur des efforts de l'AFPA. De la même manière, elle ne peut ignorer les menaces qui pèsent sur ses activités.

Il faut en effet reconnaître que **certains indicateurs sont alarmants** face à l'arrivée de nouveaux demandeurs d'emploi sur le marché de la formation.

Votre commission souhaiterait attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de définir clairement le rôle et les missions de l'AFPA dont la concurrence est dénoncée par certains organismes privés.

2. Un accompagnement budgétaire de l'Etat substantiel

Au-delà du contexte économique, l'AFPA évolue dans un contexte institutionnel marqué par :

- l'application de la nouvelle convention d'assurance chômage et le développement des formations « sur mesure » ;

- l'application des nouvelles dispositions de la validation des acquis d'expérience pour laquelle l'AFPA, qui a participé aux expérimentations menées par le ministère, a un rôle à jouer ;

- le développement des nouvelles technologies de l'information dans les services d'insertion et de formation ;

- la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 qui redéploie à l'échelon régional 80 % de l'activité de l'AFPA.

Face aux défis qui attendent l'AFPA, le Gouvernement engage le nécessaire processus d'adaptation, ce dont votre commission ne peut que se féliciter.

Le projet de budget pour 2003 prévoit d'augmenter de 1,7 % la subvention de fonctionnement, qui représente les trois quarts des recettes de l'association ; celle-ci passe donc de 702 à 714,3 millions d'euros. Cette dotation permettra à l'AFPA, dans le cadre de la commande publique qui lui est adressée par l'Etat, de continuer à remplir sa mission auprès des demandeurs d'emploi.

Subvention de fonctionnement de l'Etat à l'AFPA

(en millions d'euros)

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

Source : Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité

Si sa subvention d'investissement baisse de 20 %, c'est, principalement, en raison d'un report de crédits de 14,9 millions d'euros.

Actions de formation financées par l'AFPA

(en millions d'euros)

	2001 (exécuté)	2002 (prévision)	Evolution 2002/2001
Appui au projet professionnel	75,8	79,1	+ 4,35 %
Formation professionnelle qualifiante	480,0	502,4	+ 4,65 %
Prestations associées à la formation	60,9	54,7	- 10,2 %
Politiques de certification	24,7	35,1	+ 42,1 %
Programmes spécifiques	11,6	9,8	- 15,5 %
Autres activités	11,4	10,1	- 11,4 %
Schémas directeurs du système d'information	10,6	11,2	+ 5,6 %
TOTAL	675,0	702,4	+ 4,0 %
Crédits ouverts en loi de finances	688,6	702,4	+ 2,0 %

Au total, les moyens inscrits dans le projet de budget 2003 au bénéfice de l'AFPA, tant en crédits de fonctionnement que d'investissement, s'élèvent à 756 millions d'euros.

Les moyens de l'AFPA pour 2003

(en millions d'euros)

Fonctionnement	714,3
Investissement	41,8
TOTAL	756,1

Source : AFPA

La revalorisation des crédits de l'AFPA ne saurait donc être simplement réduite au déroulement normal du contrat de progrès. Elle est également le produit d'une volonté du Gouvernement d'accompagner en profondeur les mutations subies par l'AFPA depuis la signature du contrat de progrès comme en témoigne l'importance des mesures nouvelles, estimées à près de 15 millions d'euros.

3. Une modernisation salubre du contrat de progrès

Pour l'année 2003, le Gouvernement appelle l'AFPA à porter son effort sur deux objectifs :

- **la modernisation de l'institution**, en développant de nouveaux systèmes d'information pour améliorer les relations avec l'ANPE, offrir aux stagiaires des propositions de formation en temps réel, et poursuivre la gestion de l'AFPA elle-même ;

- **le développement des actions en faveur de la validation des acquis de l'expérience.**

Pour ce faire, l'AFPA a modifié ses statuts pour permettre l'entrée dans ses instances de représentants des conseils régionaux, et ce dès l'Assemblée générale du 27 juin 2002.

Le Gouvernement a d'ores et déjà engagé des réflexions quant à la définition des axes d'un troisième contrat de progrès, dont les contours ne pourront cependant être tracés qu'après la tenue des Assises de la décentralisation au cours de l'année 2003.

En ce sens, le projet de budget 2003 entreprend une stratégie de long terme pour la modernisation de l'AFPA.

Les objectifs du contrat de progrès 1999-2003

Le deuxième contrat de progrès, conclu pour la période 1999-2003, doit être l'occasion de poursuivre et de renforcer les avancées du premier contrat : ainsi en est-il de la modernisation de la gestion de l'AFPA, de la démarche engagée de déconcentration interne et de répartition régionale de ses moyens, de l'évolution de son dispositif de formation et de la gestion de ses ressources humaines, en vue d'accroître la performance globale et l'efficacité de l'association.

Il exprime par ailleurs des inflexions dont la finalité est de mieux situer l'AFPA dans sa mission de service public. Cet objectif général doit conduire l'association à progresser dans quatre directions :

• **centrer sa mission, en complémentarité avec celle dévolue à l'ANPE, sur les services apportés aux demandeurs d'emploi en vue de leur retour dans l'emploi.** Pour cela l'AFPA devra agir de façon à :

- organiser avec l'ANPE un dispositif intégré d'appui personnalisé aux demandeurs d'emploi jeunes et adultes pour la construction de leur projet professionnel, dans lequel l'AFPA veillera à la bonne adéquation du recours à la formation, que celle-ci se déroule à l'AFPA ou dans un autre organisme,

- permettre aux demandeurs d'emploi adultes, dans la perspective de la formation tout au long de la vie, d'acquérir ou de développer une qualification certifiée, adaptée aux évolutions des activités économiques, des métiers, des techniques et des organisations, en leur proposant un ensemble de prestations articulées en fonction de leurs besoins et leurs capacités,

- **ancrer plus fortement son activité dans les objectifs et les priorités des politiques publiques pour la formation professionnelle et l'emploi.** L'AFPA contribuera, par l'ensemble de son activité, à la réalisation des objectifs définis par le plan national d'action pour l'emploi et notamment son volet de prévention et, en particulier, la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ;

- **renforcer ses liens avec les deux autres composantes du service public de l'emploi,** les services déconcentrés de l'Etat et l'ANPE, à la fois pour l'accès au dispositif qualifiant de l'AFPA, et pour mettre en complémentarité les services en faveur de l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ;

- **affirmer et clarifier ses modes de relations avec les partenaires du service public de l'emploi** que sont les régions et les branches professionnelles, et travailler plus étroitement avec les entreprises au plus près du terrain, en complémentarité et en cohérence avec sa mission centrale de qualification des demandeurs d'emploi.

Source : Préambule du contrat de progrès.

IV. LA DYNAMIQUE DÉCENTRALISATRICE ET LA POLITIQUE DE FORMATION DE L'ÉTAT DÉSORMAIS COMPLÉMENTAIRES

A. UNE DYNAMIQUE NOUVELLE EN FAVEUR DE LA DÉCENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le projet de budget pour 2003 initie une dynamique nouvelle en matière de décentralisation.

Cette volonté se traduit de deux manières :

- premièrement, le Gouvernement a veillé à ce que les transferts de charges opérés en faveur des régions se traduisent par une **compensation financière** ;

- deuxièmement, répondant aux inquiétudes de certaines régions, il fait le choix d'une **décentralisation progressive et adaptée** aux aspirations locales.

1. Des transferts de charges importants en direction des régions

a) Un processus de décentralisation en voie d'achèvement

On peut de façon simplifiée distinguer cinq étapes dans le processus de décentralisation :

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

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

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

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

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

En 2001, les conseils régionaux ont consacré un peu plus de deux milliards d'euros à la formation professionnelle, montant équivalent à celui de l'année précédente. Il convient toutefois de noter que la structure des dépenses de formation varie sensiblement d'une région à l'autre.

Structure des dépenses de la formation professionnelle par région en 2001

(en pourcentage)

Régions	Part des dépenses de FPC dans l'ensemble des dépenses	Part des dépenses d'apprentissage dans les dépenses totales	Part des dépenses « autres emplois » dans les dépenses totales	Dépenses totales
Île-de-France	54,8	41,6	3,7	100
Champagne-Ardennes	59,6	34,8	5,6	100
Picardie	43,6	38,4	18,0	100
Haute-Normandie	55,2	41,5	3,3	100
Centre	52,2	43,1	4,7	100
Basse-Normandie	66,1	30,1	3,8	100
Bourgogne	49,3	45,0	5,7	100
Nord-Pas-de-Calais	68,1	26,1	5,8	100
Lorraine	55,1	38,5	6,4	100
Alsace	43,2	51,7	5,1	100
Franche-Comté	54,9	40,3	4,8	100
Pays de la Loire	56,5	40,6	2,9	100
Bretagne	60,7	36,0	3,3	100
Poitou-Charentes	47,2	46,0	6,8	100
Aquitaine	52,4	42,3	5,3	100
Midi-Pyrénées	nd	nd	nd	nd
Limousin	58,2	33,1	8,7	100
Rhône-Alpes	51,2	37,3	11,5	100
Auvergne	57,7	39,6	2,6	100
Langue doc-Roussillon	63,0	32,5	4,5	100
Provence-Alpes-Côte d'Azur	50,9	45,7	3,4	100
Corse	72,0	22,0	6,0	100
Guadeloupe	87,1	10,4	2,6	100
Martinique	68,1	26,6	5,4	100
Guyane	nd	nd	nd	nd
Réunion	84,2	15,8	0,0	100
Total Métropole	55,4	39,3	5,3	100
Total DOM	79,1	18,5	2,4	100
France entière	57,0	38,0	5,1	100

Source : Enquête auprès des conseils régionaux (hors Guyane et Midi-Pyrénées).

b) Des crédits de décentralisation en augmentation

Le projet de budget pour 2003 prévoit une dotation de décentralisation de **1,5 milliard d'euros**. Cette dotation augmentera donc de **6,5 %**.

Dotation de décentralisation

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Dotation de décentralisation pour l'apprentissage (loi de 1983)	494,7	511,9	532,8	545,7
Allongement des durées de formation en apprentissage (loi de 1987)	16,4	17,0	17,7	18,1
Dotation de décentralisation collectivité territoriale de Mayotte	0,2	0,2	0,2	0,2
Dotation de décentralisation loi quinquennale	283,9	293,6	305,5	312,5
Dotation complémentaire	8,5	8,8	9,2	9,4
Dotation de décentralisation (actions préqualifiantes (fonctionnement))	208,0	215,1	223,9	447,3
Dotation de décentralisation (actions préqualifiantes (rémunérations))	198,2	205,0	213,3	-
Frais de gestion du CNSEA	4,7	4,2	4,4	4,4
TOTAL	1.214,7	1.256,0	1.307,2	1.389,4

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

Contrairement aux années précédentes où la croissance des crédits tenait pour l'essentiel à une évolution somme toute mécanique, la revalorisation prévue par le PLF 2003 résulte d'une stratégie gouvernementale déterminée, afin de faire des territoires l'échelle la plus pertinente de la politique de formation.

Ainsi, l'augmentation des crédits est liée aux transferts des aides à l'embauche des contrats d'apprentissage aux régions.

2. La recherche d'une décentralisation équilibrée de la formation professionnelle

a) Le refus d'une décentralisation non maîtrisée

Néanmoins, parce que la décentralisation ne peut pas se réduire à un slogan, le Gouvernement ne choisit **pas seulement de « plus », mais surtout de « mieux » décentraliser.**

D'une part, une décentralisation non maîtrisée renforcerait les disparités entre les régions et poserait inévitablement la question des règles de péréquation entre territoires.

En outre, la délimitation des blocs de compétences entre Etat et régions doit au préalable être clarifiée.

Enfin, les régions ne s'accordent pas sur le degré de décentralisation le plus pertinent.

La diversité des positions des conseils régionaux sur la décentralisation aux Assises des libertés locales

Les Assises des libertés locales lancées depuis le 18 octobre dernier, ont été l'occasion pour les conseils régionaux de donner leur vision d'une décentralisation réussie de la formation professionnelle.

Les divergences portent couramment sur les modalités, transfert total ou partiel des compétences, transfert ou non des personnels, mais aussi sur le fond, accent sur le lien avec l'activité économique, dimension sociale. La notion même de décentralisation n'est pas définie.

Le conseil régional de Bourgogne revendique *« un partage clair des compétences : la formation professionnelle à la région ».*

Le conseil régional de l'Ile-de-France plaide *« pour une étape nouvelle et fondamentale de la décentralisation (...) apportant un minimum de clarification (...) passant par la prise en charge de l'ensemble des publics (...) dans un ensemble cohérent d'interventions ».*

Le conseil régional des Pays de Loire a proposé une mise en cohérence régionale des fonctions d'accueil et d'orientation de tous les publics, dans une logique de proximité. Elle souhaite, dans le même temps, devenir chef de file en matière d'action d'insertion des publics en difficulté.

Le conseil régional de Rhône-Alpes estime la démarche de délégation expérimentale de compétences encore trop étriquée, lui préférant *« un transfert complet du bloc éducatif, s'accompagnant de moyens financiers et des ressources humaines ».* La Région réclame la totalité de l'apprentissage et, en ce qui concerne la formation continue, tout ce qui relève actuellement des financements de l'Etat reviendrait à la Région.

D'autre part, la décentralisation doit également prendre en compte l'implication des partenaires sociaux dans le financement de la formation professionnelle. La convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et l'Association des régions de France (AFR), signée le 4 décembre 2001, apporte à cet égard trois précisions :

- elle établit un cadre cohérent de relations entre les trois financeurs potentiels des formations accessibles aux demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage. Elle détermine notamment les missions respectives de l'Etat, de l'UNEDIC, et des régions en matière d'identification des besoins de qualification, de mise en place des dispositifs de formation, et de suivi et d'évaluation des actions ;

- déclinée dans des conventions régionales DRTEFP-Régions-ASSEDIC, elle cherche à assurer la prise en charge des coûts de formation restant à la charge des stagiaires dans les meilleures conditions ;

- elle veille également à ce que les interventions financières de l'assurance-chômage au titre de la formation ne se substituent pas aux financements existants de l'Etat ou de la Région.

b) Le projet équilibré du Gouvernement

Ce souci d'équilibre exprimé par le Gouvernement se manifeste de plusieurs manières :

- **l'Etat conservera certaines compétences** telles que les expérimentations, la coordination, les contrôles pédagogiques et financiers des collecteurs et des organismes de formation ou l'action en faveur des plus défavorisés (comme les illettrés ou les détenus) ;

- si les crédits de fonctionnement affectés aux **contrats de plan Etat-Régions pour l'année 2003** augmentaient de 15 % (soit 62 millions d'euros), les crédits, en matière d'investissement, diminueraient de 12 à 5 millions d'euros parallèlement au rythme progressif des transferts opérés en direction régions ;

- en concertation avec les régions, le Gouvernement préconise une **montée en charge progressive du versement des aides à l'embauche des contrats d'apprentissage** conclus à partir du 1^{er} janvier 2003 afin de donner aux régions le temps de se doter de moyens opérationnels. L'article 70 du projet de loi de finances¹, prévoit que le versement de la compensation financière de ce transfert se fera progressivement jusqu'en 2006, conformément aux souhaits exprimés par les régions elles-mêmes.

¹ Voir, in fine, commentaire de cet article rattaché à l'examen des crédits de la formation professionnelle

Ainsi, **il a été décidé en 2003 de ne transférer que les nouveaux contrats d'apprentissage conclus à compter du 1^{er} janvier 2003, soit 46 millions d'euros.** Votre commission adhère pleinement au pragmatisme de cette approche.

Lors de son audition le 7 novembre dernier, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a assuré votre commission de sa détermination à porter l'effort de décentralisation dans la voie de l'équilibre et de l'efficacité et a rappelé le rôle prépondérant des partenaires sociaux à qui il appartient de relancer le dialogue social.

Pour autant, au moment où se tiennent les Assises de la décentralisation, votre commission souhaiterait attirer l'attention du Gouvernement sur quelques pistes de réflexion :

- pour la lisibilité du système de formation, il est souhaitable de **clarifier l'architecture du système de formation professionnelle au plan régional;**

- pour la délimitation des compétences, la commission estime nécessaire de **mieux définir les notions de formations d'intérêt national et régional ;** parallèlement, la loi de 1993 relative aux **plans régionaux de développement des formations professionnelles (PRDFP)** pose deux problèmes : d'une part, le ministère a ses propres schémas de développement, ce qui peut être à l'origine de contradictions avec les schémas régionaux ; d'autre part, les PRDFP ne s'imposent qu'aux régions qui les ont votés ;

- pour la clarification des rôles, l'Etat doit veiller à la **neutralité de la commande publique des régions à l'AFPA.** En effet, certaines régions n'aspirent pas nécessairement à en devenir les maîtres d'œuvre. Ensuite, l'Etat peut approfondir la relation entre l'AFPA et l'ANPE afin de mieux assurer l'adéquation entre l'offre et la demande de travail;

- pour la complémentarité des territoires, **la création d'un fichier national des offres de formations** constituerait une initiative judicieuse pour permettre aux chômeurs de prétendre aux formations proposées par d'autres régions.

B. DES LIGNES DE FORCE NOVATRICES POUR LA POLITIQUE DE FORMATION DE L'ÉTAT

1. La consécration du système de validation des acquis de l'expérience

a) Un édifice juridique et financier enfin consolidé

L'édifice juridique de la *validation des acquis de l'expérience* (VAE) en est encore à sa phase de mise en place. Le présent projet de loi prévoit une **hausse sensible des crédits** pour accompagner ce mouvement, désormais riche de promesses pour la mise en place d'une VAE enfin opérationnelle.

La validation des acquis de l'expérience

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 crée un droit individuel à la validation des acquis de l'expérience. Elle entend favoriser l'accès des actifs aux différentes certifications existantes afin d'alléger les parcours de formation, de rendre lisible et transférable l'expérience acquise et d'encourager la promotion sociale.

Ce nouveau droit :

- élargit l'accès à tous les diplômes, titres à finalité professionnelle et certificats de qualification des branches ;
- constitue une voie d'accès, à égalité de dignité et d'effet, avec les voies scolaires, universitaire, l'apprentissage et la formation professionnelle continue ;
- concerne toute expérience acquise d'une durée minimale de trois ans, dans l'exercice d'activités salariées, non-salariées ou bénévoles.

Les jurys comportant des professionnels du secteur peuvent octroyer :

- la totalité ou une partie du diplôme, titre ou certificat ;
- la dispense des pré-requis pour accéder à un cycle de formation.

Trois décrets d'application ont été publiés relatifs à la mise en œuvre générale de la VAE : (n° 2002-590 du 24 avril 2002 – n° 2002-615 du 26 avril 2002) et au congé de validation (n° 2002-795 du 3 mai 2002).

Deux décrets relatifs à l'imputabilité des dépenses et au contrôle des organismes qui assistent les candidats dans leur validation sont en cours d'examen par le Conseil d'Etat.

La loi a également prévu :

- la constitution d'un répertoire unique (décret d'application n° 2002-616 du 26 avril 2002) ayant vocation à contenir l'ensemble des certifications professionnelles. L'objectif poursuivi est de rendre le système des certifications plus lisible et plus cohérent. Environ 12.000 diplômes, titres et certificats de qualification sont susceptibles d'être enregistrés au nouveau répertoire selon deux modalités :

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

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

Il s'agit d'optimiser le système de repérage et de recensement des certifications existantes afin d'en faciliter la compréhension et l'utilisation par les personnes et les entreprises.

Au travers de la création et de l'évolution de ce répertoire, l'Etat entend jouer son rôle de régulateur et garantir le bien-fondé d'une certification inscrite et son adaptation à l'évolution du marché de l'emploi. Ceci devrait favoriser la gestion des compétences, tant sur le plan de la mobilité que sur celui de la promotion sociale.

L'institution d'une commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) (Décret d'application n° 2002-617 du 26 avril 2002). Elle est interministérielle (16 départements ministériels y sont représentés) et interprofessionnelle (représentants des organisations patronales et syndicales, des régions et des chambres consulaires). Elle est chargée d'établir et de mettre à jour le répertoire.

Elle a aussi la mission d'émettre des recommandations aux autorités certificatrices sur les correspondances entre les certifications inscrites et de les rapprocher des certifications d'autres pays d'Europe.

En outre, la CNCP a un rôle d'information auprès des particuliers, entreprises, institutions certificatrices, sur les certifications et leur mode d'accès notamment par la VAE.

Application¹

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

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

- un quart des entreprises déclare connaître un dispositif de validation des acquis, surtout les grandes entreprises qui s'en servent comme d'un outil de développement

- mais en raisons des lacunes d'information, près d'une entreprise sur deux n'envisage pas son utilisation.

Pour accélérer la mise en place du dispositif, le **Gouvernement prévoit de multiplier par cinq les crédits affectés à la validation des acquis de l'expérience (VAE), qui passent, ainsi, de 3,6 à 18,3 millions d'euros.**

Votre commission se félicite de la célérité gouvernementale. En donnant à la VAE les moyens de ses ambitions, le Gouvernement pose les bases d'un dispositif attendu, dont la pertinence ne prend que plus d'envergure dans contexte de dépression du marché de l'emploi.

¹ Statistiques (sondage d'AGEFOS PME du 15 octobre 2002).

Ces crédits seront affectés à trois types d'actions :

- **Financement des points relais conseils** (missions locales, FONGECIF...) qui informeront les candidats sur la VAE ;

- **Constitution du répertoire national de la certification professionnelle** et installation de la commission nationale de la certification professionnelle ;

- **Organisation des épreuves de validation et indemnisation des jurys** pour environ 15 000 candidats, à la validation de leurs acquis.

2003 représentera ainsi véritablement l'année de lancement de la validation des acquis de l'expérience.

b) La VAE, un enjeu européen de plus en plus important

La reconnaissance des acquis doit, en effet, trouver sa place dans l'individualisation des formations. Il s'agit de doter les salariés, notamment via la VAE, de moyens favorisant la poursuite et l'évolution de leur vie professionnelle. Ce système devra être articulé à la formation préventive des salariés dans les branches en difficulté et à la situation des demandeurs d'emploi.

Dans cette perspective, votre commission souhaite que la future assurance emploi donne une ampleur plus grande à la VAE. A ce propos, le Gouvernement devra notamment tirer les leçons des difficultés rencontrées par la mise en œuvre du congé individuel de formation (CIF)¹, les problèmes de trésorerie du comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF)² n'ayant pas permis le développement initialement prévu du CIF.

L'action gouvernementale, en la matière, se trouve relayée par l'action communautaire. En effet, le 5 septembre dernier, tous les ministres de l'éducation en Europe se doteront, d'ici trois ans, d'indicateurs communs en matière de VAE et de formation continue.

A cet effet, les partenaires sociaux sont encouragés à reprendre le dialogue social pour déterminer les cadres et le contenu d'un droit individuel à la formation.

¹ *Le CIF permet à tout salarié de s'absenter durant les heures de travail afin de suivre, à son initiative et à titre individuel, une action de formation de son choix, distincte de celle comprise dans le plan de formation de l'entreprise.*

² *Le COPACIF est un fonds national habilité à recueillir les excédents financiers des organismes collecteurs gérant les contributions des employeurs au financement du CIF. L'organisation de ce fonds, institué par l'avenant du 21 septembre 1982, a été confiée aux organisations syndicales interprofessionnelles de salariés et d'employeurs représentatives au plan national.*

L'Europe et la validation des acquis de l'expérience

Le 5 septembre 2002, le Parlement européen a adopté un rapport sur la communication de la Commission européenne intitulé « *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie* ».

Dans sa résolution, il se dit « *convaincu que l'apprentissage tout au long de la vie ne constitue pas uniquement une nécessité sociale, mais qu'il doit également être un droit social pour tout un chacun, quel que soit l'âge, le sexe ou l'origine sociale* ».

Il déplore, par ailleurs que « *deux années après le Conseil européen de Lisbonne, les progrès accomplis par les Etats membres et à l'échelon européen soient si limités* ».

Enfin, le Parlement européen invite les Etats membres à élaborer des « *Pactes nationaux d'éducation et de formation tout au long de la vie* ». Signés par les principaux acteurs, ils comprendront des objectifs d'investissement globaux et des accords « *clairs* » sur la répartition relative des coûts entre les pouvoirs publics, les entreprises et les apprenants.

2. La mobilisation des outils de la formation en faveur des publics prioritaires et du dialogue social

Dans son avis de l'an dernier, votre commission soulignait l'intérêt de ces dispositifs pour la gestion prévisionnelle des emplois, la prise en charge des publics prioritaires et l'approfondissement du dialogue social et regrettait la frilosité de l'engagement de l'Etat.

a) Le programme national de formation professionnelle

Le programme national de formation professionnelle, qui avait initialement pour vocation de promouvoir l'accès à la formation et à la qualification des publics les plus en difficulté, a continué de voir son champ d'intervention s'élargir.

Le programme national de formation professionnelle

Il met en œuvre diverses actions de formation professionnelle financées sur le *Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale* (FPPS) en faveur de **publics particulièrement défavorisés** : illettrés et détenus.

Le programme IRILL (*insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme*) destiné aux illettrés, aux détenus et aux réfugiés (le volet concernant les réfugiés est inscrit à partir de 2001 sur le budget de la solidarité) a pour principal objectif l'apprentissage ou le réapprentissage des savoirs fondamentaux.

La formation continue des **ingénieurs** et des **cadres supérieurs** regroupe l'ensemble des actions financées par l'Etat dans le domaine de la formation des cadres moyens (salariés ou demandeurs d'emploi).

Les *ateliers de pédagogie personnalisée* (APP) ont pour mission d'assurer à toute personne sortie du système scolaire un complément de formation générale ou technologique et dont l'activité est cofinancée par l'Etat, les conseils régionaux, les communes, les entreprises et par des organismes paritaires agréés sur la base d'un même cahier des charges.

Le programme national intervient enfin sur **l'environnement de la formation** (études et audits sur la formation, programme « *formations ouvertes et ressources éducatives* » (FORE) dans le domaine de l'enseignement à distance et du multimédia, subventions à divers organismes de formation : INFA et Centre-Info).

En 2003, 53,2 millions d'euros (hors crédits de rémunération) devraient lui être affectés, soit une augmentation de près de 1 % par rapport aux réalisations prévues pour 2002.

Crédits du programme national de formation professionnelle¹

(en millions d'euros)

Gestion 1999	Gestion 2000	Gestion 2001	LFI 2002	PLF 2003
54,4	55,1	50,5	52,7	53,2

Il est vrai que, ces trois dernières années, le nombre de personnes qui renoncent à la formation ou l'abandonnent s'est sensiblement accru. Le constat de l'insuffisance de la formation de la population active a conduit le Gouvernement à revaloriser les barèmes de rémunération applicables à compter du 1^{er} janvier 2003.

¹ hors crédits de rémunération

b) La politique contractuelle de formation des salariés

Votre commission réaffirme, cette année encore, la pertinence de ce dispositif. Bien intégré dans le dialogue social, fondé sur la négociation, inscrit dans une logique de long terme, il vise à favoriser le développement de l'effort de formation continue des entreprises et à anticiper les besoins de compétences par la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois.

La politique contractuelle de formation des salariés

La politique contractuelle de formation des salariés vise à anticiper les besoins de compétences et à développer la formation continue des entreprises en lien avec leurs stratégies de développement économique. Deux outils sont à la disposition de l'Etat pour mettre en oeuvre cette politique : un outil d'étude, le contrat d'études prospectives permettant de connaître, en partenariat avec les branches, l'évolution des métiers et un outil d'action, l'engagement de développement de la formation.

Les *contrats d'étude prospective* (CEP) lient les partenaires sociaux et l'Etat et fournissent des bases partagées à la négociation collective en permettant d'enrichir celle-ci. L'Etat prend en charge en moyenne 50 % du coût de l'étude. Ces contrats ont pour objectif de connaître l'évolution des métiers et des qualifications afin de favoriser l'adaptation des compétences des salariés confrontés à des mutations économiques, organisationnelles, ou technologiques fortes.

Les accords d'*engagement de développement de la formation* (EDDF) visent à subventionner les dispositifs de formation des entreprises qui s'engagent, au-delà de leur obligation légale, dans une démarche d'élévation des qualifications et des compétences des salariés. Les EDDF sont conclus avec des organisations professionnelles ou interprofessionnelles, des groupements d'entreprises ou des entreprises. Ils ont pour objectif d'impulser et d'accompagner les démarches d'investissement-formation dans les entreprises, d'enrichir le dialogue social sur les métiers et sur la formation professionnelle au sein des entreprises et des branches.

En 1999, la politique contractuelle a été réformée, sur la base d'une circulaire, avec pour finalité affichée « *de renforcer l'intervention en faveur des démarches de gestion prévisionnelle des compétences et des qualifications dans un cadre expérimental et négocié avec les partenaires sociaux* ».

En 2003, les crédits de la politique contractuelle de formation des salariés seront maintenus, à hauteur de 41,5 millions d'euros.

Crédits de la politique contractuelle

(en millions d'euros)

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

*

* *

Le présent projet de budget offre d'intéressantes pistes de sortie de crise, tout en ménageant un espace de liberté indispensable à la négociation sociale. Il s'inscrit en réaction à une situation paradoxale.

En effet, alors que notre pays doit affronter un chômage important qui repart à la hausse depuis plus d'un an, plusieurs secteurs de l'économie nationale doivent faire face à des pénuries de main-d'œuvre faute de salariés qualifiés.

Face à cette profonde inadéquation entre l'offre et de la demande de travail, la formation professionnelle doit cesser d'être le parent pauvre de la politique de l'emploi. Car faute d'avoir des citoyens formés, la compétitivité de l'entreprise France risque de se détériorer alors même que, dans ce domaine, elle n'est plus qu'au 22^{ème} rang des pays de l'OCDE.

Votre commission attendait donc une réaction forte. Un premier pas est franchi avec le présent projet de budget.

Aussi, prenant acte de la mobilisation du Gouvernement en faveur de la formation professionnelle, votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle, ainsi que de l'article 77 qui leur est rattaché.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Art. 70
(supprimé par l'Assemblée nationale)

Cet article supprimé par l'Assemblée nationale a été déplacé et repris à l'identique sous la forme d'un article 77 nouveau (voir ci-dessous) dans un souci de remise en ordre des articles rattachés à la discussion des différents crédits.

Votre commission donne un avis favorable au maintien de cette suppression.

Art. 77 (nouveau)

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

Cet article nouveau introduit par l'Assemblée nationale reprend à l'identique l'article 70 supprimé (voir ci-dessus).

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'Etat. Ce transfert de compétence prend effet pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003.

Le présent article a donc un double objet :

D'une part, il vise à assurer la compensation de 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.

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

D'autre part, il précise les modalités de cette compensation par l'Etat. En effet, 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 échancier 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'Etat, est à ce stade évalué, hors effet de l'indexation de la DGF au-delà de 2003, à 46,42 millions d'euros en 2003, 487,3 millions d'euros en 2004, 750,2 millions d'euros en 2005, et 773,4 millions d'euros en 2006.

Le caractère progressif de cette compensation relève d'une démarche raisonnable. En effet, consultées sur cette proposition, la plupart des régions ont concédé être, à l'heure actuelle, dans l'incapacité de disposer immédiatement des moyens opérationnels et juridiques pour assumer des transferts financiers aussi importants.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le jeudi 7 novembre 2002, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur les crédits consacrés à la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 2003.

Concernant la formation professionnelle, M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a mis l'accent sur les points suivants.

Il a indiqué que les crédits en faveur de l'alternance devraient autoriser une progression de 8 % du nombre de contrats.

Il a également déclaré que le projet de budget traduisait le lancement véritable de la politique de validation des acquis de l'expérience, les crédits correspondants étant multipliés par cinq afin de financer le dispositif de validation et de permettre la mise en place des structures d'information et de conseil. Il a sur ce point précisé que la validation des acquis de l'expérience sera l'une des composantes de la formation tout au long de la vie, que le Gouvernement entendait promouvoir.

Il a souligné que la même préoccupation inspirait l'effort budgétaire concernant l'allocation de fin de formation, dont la dotation passerait de 38 à 73 millions d'euros.

Enfin, s'agissant de la gestion des politiques de l'emploi, il a mis l'accent sur les efforts significatifs consentis au profit de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), dont les crédits progressent de 1,7 % dans chaque cas.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, s'est inquiétée de la faible attractivité des contrats de qualification adultes (CQA), pour lesquels l'objectif de 14.000 signatures était

sans doute surévalué. Elle a demandé au ministre comment il comptait tenir un tel objectif durant l'année 2003, alors que les crédits diminuaient.

***M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité,** a rappelé que le CQA, créé par la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, a été pérennisé en 2002. Il s'adressait à des personnes sans emploi, âgées de 26 ans et plus, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles du fait d'une insuffisance de qualification. La rémunération était fixée en fonction du salaire minimum conventionnel, sans pouvoir être inférieure au SMIC. La formation était obligatoire, elle représentait 25 % de la durée du contrat. Dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi – plan d'action personnalisé (PARE – PAP), cette formation pouvait être financée par l'UNEDIC pour les chômeurs indemnisés.*

Il a expliqué que l'objectif poursuivi était double :

- permettre aux personnes ayant des difficultés pour retrouver un emploi d'accéder à une qualification reconnue ;

- aider les entreprises ayant des difficultés de recrutement à embaucher des salariés qualifiés.

Il a précisé que les CQA avaient concerné en 1999 (année de démarrage expérimental) 3.000 personnes.

Il a déploré la lenteur de la montée en charge puisque l'on prévoyait pour 2002, 11.000 contrats, c'est-à-dire un peu moins que la prévision initiale de 14.000 contrats.

Il a expliqué que la principale raison était certainement la remontée du chômage, qui affectait l'ensemble des contrats de qualification. Il a ajouté que son ministère prévoyait 14.000 contrats pour 2003, ce qui, autrement dit, reprenait l'objectif initial de l'année passée.

Il a ensuite soutenu que la diminution des crédits évoquée par Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, n'y faisait nullement obstacle, car elle était liée à une mesure technique décidée par le précédent gouvernement dans le cadre de la réforme de 2002, le remplacement des exonérations de cotisations sociales par une prime versée en fin de contrat. Dans ces conditions, l'objectif de 14.000 contrats ne lui paraissait pas hors d'atteinte.

Il a jugé qu'une modification du dispositif en 2003 serait plutôt de nature à freiner la montée en charge qu'à la stimuler. Il a reconnu qu'il fallait laisser aux acteurs le temps de s'approprier les dispositions les plus récentes. Il a conclu que, pour sa part, il était déterminé à encourager les services à développer ce dispositif, notamment en se rapprochant des branches professionnelles qui manquent de main-d'œuvre qualifiée.

M. Jean-Pierre Fourcade a alerté le ministre sur le caractère méconnu des contrats de qualification adultes auprès du grand public. Il a préconisé de sensibiliser les services publics de l'emploi grâce à une vaste campagne d'information.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a affirmé partager entièrement cet avis. Puis, après avoir rappelé que la dotation générale de décentralisation augmentait de 2,7 % à structure constante, elle s'est interrogée sur la manière la plus pertinente d'approfondir la décentralisation, tout en limitant les risques de disparités régionales. Par ailleurs, elle a demandé au ministre comment cette décentralisation s'articulerait avec la négociation interprofessionnelle des partenaires sociaux.

M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a observé que le projet de loi de finances pour 2003 prévoyait le transfert aux régions des aides à l'embauche et à la formation des apprentis, conformément à la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002. Il a estimé que ce transfert ne posait pas de difficultés aux régions. En effet, afin de leur éviter tout problème technique, il avait été décidé de ne transférer que les nouveaux contrats, conclus à compter du 1^{er} janvier 2003 (soit 46 millions d'euros sur un total de 750 millions d'euros).

En ce qui concerne la décentralisation de la formation, il a rappelé que la compétence des régions en la matière avait été reconnue par les lois de 1983 et de 1993. Toutefois, il a assuré que l'Etat continuerait d'assumer de nombreuses compétences : le contrôle pédagogique et financier de l'apprentissage, le financement des jeunes en insertion à travers les missions locales et le programme trajet d'accès à l'emploi (TRACE), la prise en charge de la majeure partie des formations des demandeurs d'emploi adultes, notamment dans le cadre de l'AFPA, ainsi que leur rémunération, l'aide aux entreprises et aux branches professionnelles pour le développement de la formation.

Puis il a jugé qu'il fallait aller plus avant dans la décentralisation de la formation professionnelle. Cela signifiait à ses yeux la nécessité de préciser les rôles respectifs de l'Etat et des régions, l'Etat devant conserver la responsabilité d'ordre législatif et réglementaire de la définition et du contrôle du système de formation professionnelle, de la certification et rester garant de l'égalité d'accès et de traitement des personnes au regard de la formation, et de définir les blocs de compétences à transférer aux régions, en ayant à l'esprit que certains pans de la formation professionnelle étaient liés à la politique de l'emploi qui, elle devait rester de la compétence de l'Etat.

Par ailleurs, se posait le problème spécifique de l'AFPA, pour laquelle plusieurs scénarii pouvaient être envisagés. Sur ce point, un projet de loi serait soumis en conseil des ministres au cours de l'année 2003.

Cela signifiait également la nécessité de prévoir à côté d'un « plus » de décentralisation un « mieux » de décentralisation. Les régions pourraient assurer la coordination des différentes politiques de formation, afin d'assurer à chacun une véritable « formation tout au long de la vie ».

*Puis **M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, a rappelé que les partenaires sociaux avaient été invités, dans un courrier du 22 octobre, à reprendre la négociation sur la formation professionnelle. Il a indiqué avoir pressé les partenaires sociaux d'avancer sur le dossier de la décentralisation. Il a conclu que le chantier de la formation professionnelle n'était pas simple et que la décentralisation ne pouvait pas être réduite à un slogan.*

***Mme Janine Rozier** s'est félicitée de l'exposé de M. François Fillon. Elle a mis l'accent sur l'importance de la « formation tout au long de la vie » qu'elle a jugé particulièrement utile dans le bâtiment, les nouvelles technologies et l'artisanat. Sur ce point, elle a demandé au ministre de développer des mesures incitatives pour la formation des jeunes dans l'artisanat.*

***M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**, a rappelé que le projet de budget pour 2003 prévoyait une augmentation de 7% de ces contrats et un renforcement de la validation des acquis de l'expérience. Il s'est réjoui de la volonté de nombreuses branches, comme le bâtiment, d'adjoindre un système de tutorat aux nouveaux contrats jeunes en entreprise.*

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mardi 12 novembre 2002, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Mme Annick Bocandé sur le projet de loi de finances pour 2003 (crédits consacrés à la formation professionnelle)**.

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

Mme Gisèle Printz a demandé à **Mme Annick Bocandé** quelle était la part des crédits de la formation professionnelle et de la validation des acquis de l'expérience consacrée à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

M. Guy Fischer s'est interrogé sur les modalités de déconcentration de l'AFPA, qu'il a estimées encore problématiques.

M. Louis Souvet s'est demandé pour quelles raisons les régions ne pouvaient pas assumer la charge d'une décentralisation totale de la formation professionnelle.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a indiqué à **Mme Gisèle Printz** que l'égalité professionnelle femmes-hommes relevait de la négociation interprofessionnelle à venir et que, pour cette raison, elle était dans l'incapacité de fournir les chiffres de l'égalité professionnelle dans un budget dont la nomenclature n'était pas organisée en fonction du sexe des bénéficiaires de la formation.

S'agissant de la déconcentration de l'AFPA, **Mme Annick Bocandé** a expliqué que les nombreuses missions de l'AFPA avaient été recentrées, par les contrats de progrès successifs, vers les publics en difficulté, et notamment vers les demandeurs d'emploi. Elle a toutefois indiqué que la modernisation de l'AFPA devrait être poursuivie, notamment au regard de la décentralisation à venir de la formation professionnelle.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a aussi souligné l'impact significatif que la décentralisation de la formation professionnelle au profit des régions aurait, à l'évidence, sur la réorganisation de l'AFPA.

En réponse aux interrogations de M. Louis Souvet sur la décentralisation de la formation professionnelle, Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a expliqué que la décentralisation ne pouvait se faire que de manière progressive, en raison des disparités économiques entre régions, mais aussi des difficultés financières et organisationnelles induites par les importants transferts de compétence vers les régions.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle et de l'article 70 (devenu article 77) qui leur est rattaché.

ANNEXE

-

GLOSSAIRE DES SIGLES

AFF	Allocation de fin de formation
AFFS	Allocation de formation de fin de stage
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
AFR	Allocation formation reclassement
AGCC	Association de gestion des conventions de conversion
AGEFAL	Association de gestion du fonds des formations en alternance
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APEC	Association pour l'emploi des cadres
APP	Atelier de pédagogie personnalisée
AREF	Allocation de retour à l'emploi - Formation
ASFO	Association de formation
BEP	Brevet d'études professionnelles
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAFOC	Centre académique de formation continue
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CARIF	Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation
Centre INFFO	Centre d'information sur la formation
CEP	Contrat d'étude prospective
CEREQ	Centre d'étude et de recherche sur les qualifications
CFA	Centre de formation d'apprentis
CFI	Crédit formation individualisé
CFPA	Certificat de formation professionnelle des adultes
CIBC	Centre inter-institutionnel de bilans de compétences
CIF	Congé individuel de formation
CIPPA	Cycle d'insertion professionnel par alternance
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
COPACIF	Comité paritaire du congé individuel de formation
COREF	Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi

CPNE	Commission paritaire nationale de l'emploi
CPTA	Centre pédagogique et technique d'appui
CQA	Contrat de qualification adultes
CTF	Capital de temps de formation
CRA	Contrat de réinsertion en alternance
EDDF	Engagement de développement de la formation
FAF	Fonds d'assurance formation
FFPPS	Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale
FNE	Fonds national pour l'emploi
FORE	Formations ouvertes et ressources éducatives
FPC	Formation professionnelle continue
FSE	Fonds social européen
GNC	Groupe national de contrôle
GRETA	Groupement d'établissements de l'Education nationale
IATP	Impôt additionnel à la taxe professionnelle
MIF	Maison d'information sur la formation
ML	Mission locale
NFI	Nouvelle filière de formation d'ingénieurs
OCA	Organismes collecteurs agréés
OMA	Organisme mutualisateur agréé
OPA	Organisme paritaire agréé
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPACIF	Organisme paritaire agréé dans le cadre du congé individuel de formation
OREF	Observatoire régional emploi-formation
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PAQUE	Préparation active à la qualification et à l'emploi
PEO	Procédure d'évaluation et d'orientation
PICS	Programme ingénieurs et cadres supérieurs
SAE	Stage d'accès à l'emploi
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SRC	Service régional de contrôle
SRP	Stage de reclassement professionnel
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
VAP	Validation des acquis professionnels

Au cours de sa réunion du **12 novembre 2002**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle pour 2003 ainsi que de l'article 77 (nouveau) rattaché à ces crédits.**