

N° 66

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME V

FORMATION PROFESSIONNELLE

Par M. Jean MADELAIN,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Bernard Lemarié, Victor Robini, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Paul Bénard, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean Boyer, Louis Boyer, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Paul Kauss, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Marc Plantegenest, Raymond Poirier, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexe n° 20), 1736 (tome XVIII) et in-8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexe n° 25) (1983-1984).

Loi de finances. — Formation professionnelle - Jeunes.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
I. — L'importance des moyens consacrés à la formation professionnelle	7
A. — L'analyse des crédits prévus pour 1984	7
1. L'enveloppe-formation	7
2. La ventilation des crédits	9
B. — Le bilan des actions de formation pour l'année 1982	11
1. Les actions financées par l'Etat	11
2. Les résultats obtenus	11
3. La contribution des entreprises à l'effort de formation	11
II. — La formation des jeunes : la redécouverte des vertus de la formation alternée.	14
A. — Le programme pour la qualification et l'insertion professionnelle et sociale des jeunes	14
1. Les jeunes de seize à dix-huit ans	14
a) les modalités des stages	15
b) le bilan de la campagne 1982-1983	16
c) Les perspectives attendues pour 1984	17
2. Les jeunes de dix-huit à vingt et un ans	18
a) le bilan au 30 juin 1983	18
b) les perspectives attendues pour 1984	19
3. L'avenir de ces programmes d'insertion	19
a) les crédits prévus pour 1984	19
b) le devenir des stagiaires	20
c) l'avenir du système	20
4. Le rôle complémentaire des contrats emploi-formation	21
B. — L'apprentissage : une filière de formation alternée à relancer	21
1. Les crédits prévus pour 1984	22
2. La stagnation de l'apprentissage	22
3. Une compétence désormais régionale	23
4. Vers une relance de cette formule	23
C. — La formation alternée contractuelle : l'accord du 26 octobre 1983 ..	24
1. L'adaptation à un emploi ou à un type d'emploi	25
2. L'acquisition d'une qualification professionnelle	25
3. L'initiation à la vie professionnelle	25

	Pages
III. — La formation professionnelle continue des adultes : des moyens importants qui devraient être mieux utilisés	27
A. — L'A.F.P.A. : une déperdition des moyens	27
1. Des moyens en progression	27
2. L'activité de l'A.F.P.A. : des résultats qui ne sont pas à la hauteur des crédits	28
3. Les critiques dirigées contre l'A.F.P.A.	35
4. L'A.F.P.A., composante du service public de l'emploi	37
B. — L'élargissement du champ de la formation professionnelle continue et un contrôle renforcé de ses crédits : le projet de loi portant réforme de la formation professionnelle	38
1. L'extension du droit au congé de formation	38
2. Les engagements de développement de la formation	39
3. Un contrôle mieux assuré du marché et du coût de la formation ..	39
C. — Une mesure d'économie regrettable : le blocage de la rémunération des stagiaires	40
1. Les crédits prévus pour 1984	40
2. Le nouveau mécanisme de rémunération	40
3. La position de la Commission	41
IV. — La régionalisation de la formation professionnelle	42
A. — Le principe : une compétence régionale de droit commun	42
1. Les compétences résiduelles de l'Etat	42
2. La compétence générale des régions	43
3. Les programmes concertés Etat/régions	45
B. — Les transferts de personnels : une charge nouvelle pour les régions ..	45
1. La précipitation dans la mise en œuvre de la décentralisation	45
2. Des transferts discutables	46
3. Les observations de la Commission	46
C. — L'incertitude sur le financement des actions de formation	47
Conclusion	49

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la première fois, votre commission des Affaires sociales est amenée à émettre un avis spécifique sur les crédits de la Formation professionnelle, qui faisaient l'objet jusqu'à cette année d'un examen commun avec ceux du Travail et de l'Emploi.

En cette occasion, votre nouveau Rapporteur tient à rendre hommage à notre excellent collègue, M. Jean Béranger, qui, dans l'analyse des crédits qui lui revenaient, a su accorder ces dernières années aux problèmes de la formation professionnelle leur vraie place et a ainsi sensibilisé votre Commission à ces questions déterminantes pour l'avenir de notre pays.

Les crédits de la Formation professionnelle traduisent par leur taux de progression une des priorités du budget de 1984.

Les fonds affectés, tant par leur volume que par leur évolution au cours des trois dernières années, reflètent bien le souci d'assurer une qualification de la main-d'œuvre pour répondre à une situation économique dégradée et aux mutations technologiques qui affectent l'emploi.

Il convient cependant de se demander si les fonds considérables affectés à ces actions ont produit les résultats les plus satisfaisants et si une certaine déperdition des efforts accomplis ne peut être relevée.

Il importe également de s'interroger sur le bien-fondé et l'avenir des orientations nouvelles décidées en matière de formation professionnelle et alternée et de souligner que tous les efforts menés en vue de la réduction de la non-qualification, de la suppression des O.S., resteront vains s'ils ne s'accompagnent pas d'une vigoureuse relance économique résultant d'une politique industrielle réaliste orientée vers les secteurs porteurs et créateurs d'emploi.

Ainsi conviendra-t-il, après avoir procédé au recensement de l'ensemble des crédits affectés à l'effort de formation, de relever les actions menées en faveur de certaines modalités de la formation

alternée, alors que la formation continue des adultes ne doit pas, pour sa part, être abandonnée.

La formation professionnelle a constitué par ailleurs l'un des premiers blocs de compétences à faire l'objet de la réforme décentralisatrice menée par le Gouvernement : il importera en conséquence de faire le point sur les ombres et les lumières de la décentralisation en ce domaine.

Il conviendra, en conclusion, d'envisager les perspectives et l'avenir de la formation professionnelle qui ne saurait constituer une fin en soi.

I. — L'IMPORTANCE DES MOYENS CONSACRÉS A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La mesure des efforts menés en matière de formation professionnelle n'est pas aisée compte tenu de la diversité et de la dispersion des moyens, tant publics que privés, consacrés à ces actions.

L'analyse de l'enveloppe-formation permet ainsi de mesurer l'évolution des actions financées par l'Etat et les régions, tandis que l'effort contributif des entreprises en faveur de la formation devra faire l'objet d'un examen distinct.

A. — L'ANALYSE DES CRÉDITS PRÉVUS POUR 1984

1. La progression des crédits de l'enveloppe-formation.

Les crédits de l'enveloppe-formation enregistrent pour 1984 une augmentation de 12,5 % par rapport à 1983 et passent à 13,8 milliards de francs.

Il convient de souligner cette progression qui est supérieure de deux fois à l'augmentation du budget de l'Etat, et qui témoigne du caractère prioritaire que le Gouvernement entend conférer à ces actions.

L'enveloppe-formation aura ainsi augmenté depuis 1981 de près de 76 % en francs courants. Les crédits de fonctionnement qui constituent l'essentiel de l'enveloppe progressent de 12,5 %, tandis que les crédits de paiement qui ne représentent que 328 millions de francs pour 1984, augmentent de 26,6 %.

Les crédits prévus pour la rémunération des stagiaires ne progressent que de 3,9 % et traduisent un plafonnement préoccupant de cette action qui constitue l'une des zones d'ombre de ce budget et qui sera analysée plus loin.

Enfin, les autorisations de programme enregistrent une diminution de près de 10 %.

Les principaux postes de cette enveloppe feront l'objet de développements spécifiques tout au long de ce rapport.

ENVELOPPE FORMATION

(En millions de francs)

Nature des actions	Budget voté 1983	Propositions pour 1984	Evolution (en pourcentage)
I. — Formation professionnelle continue.			
A. — Fonctionnement des centres :			
<i>Affaires sociales.</i>			
F.P.A.	2.355,57	75,60	NS
Action de formation du F.N.E.	101,94	347,21	+ 240
Contrats emploi-formation	1.780,00	2.399,91	+ 34,8
Total (Affaires sociales) .	4.237,51	2.822,72	NS
Education nationale	283,86	355,95	+ 25,3
Industrie	7,36	7,82	+ 6,2
Artisanat	14,26	15,15	+ 6,2
Justice	11,03	11,60	+ 5,1
<i>Services généraux du Premier ministre :</i>			
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	2.154,77	2.162,37	+ 0,3
Association pour la formation profes- sionnelle des adultes	»	2.495,05	NS
B. — Rémunération des stagiaires :			
Rémunération	3.576,89	3.717,73	+ 3,9
Services payeurs	14,93	15,54	+ 4
C. — Contrôle et interventions :			
Total	73,18	75,56	+ 3,2
I. — Total (formation pro- fessionnelle continue)	10.373,79	11.679,49	+ 12,6
II. — Apprentissage.			
Centres nationaux de formation d'ap- prentis :			
Education	1,81	1,92	+ 6
Agriculture	1,86	1,98	+ 6,4
Inspection de l'apprentissage :			
Education	38,71	41,05	+ 6
Agriculture	1,40	1,53	+ 9,2
II. — Total (apprentis- sage)	43,78	46,48	+ 6,1
Total (fonctionnement) (I + II)	10.417,57	11.725,97	+ 12,5

(En millions de francs.)

Nature des actions	Budget voté 1983	Propositions pour 1984	Evolution (en pourcentage)
III. — Equipement.			
Autorisation de programme F.P.A.....	282,66	254,39	— 10
Fonds de la formation profes- sionnelle et de la promotion sociale	50,85	45,77	— 9,9
Total (autorisation de pro- gramme)	333,51	300,16	— 9,9
Crédits de paiements :			
F.P.A.	193,68	278,00	+ 43,5
Fonds de la formation profes- sionnelle et de la promotion sociale	65,40	50,00	— 23,5
Total (crédits de paie- ment)	259,08	328,00	+ 26,6
IV. — Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.			
	1.605,69	1.763,79	+ 9,8
Total général (I + II + III + IV)	12.282,34	13.817,76	+ 12,5

2. La ventilation des crédits de l'Etat :

Les crédits inscrits aux services généraux du Premier ministre.

a) *Les crédits du chapitre 37-03* ne progressent que de 3,2 % et s'élèvent à 75,5 millions de francs pour 1984.

Ils devraient permettre notamment un ajustement des besoins des dotations afférentes aux services régionaux de la formation professionnelle, le financement de la campagne d'information visant l'insertion des jeunes de seize à vingt et un ans, la prise en charge des frais de déplacement et les indemnisations des membres des instances régionales et départementales de la formation professionnelle.

En dépit des efforts consentis, les créations d'emploi prévues paraissent insuffisantes pour suivre le développement des actions menées en matière de formation professionnelle. Ce Ministère encore jeune n'a pas les moyens en personnels de sa politique, et les objectifs

ambitieux proposés pour les années à venir devraient se traduire par un renforcement notable des services aussi bien au niveau de l'administration centrale que dans les régions.

b) *Les crédits du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale* (chap. 43-03) s'élèvent à 2,16 milliards de francs et ne progressent que de 0,3 %.

Ils sont consacrés pour l'essentiel aux actions prévues en faveur des jeunes de seize à dix-huit ans et de dix-huit à vingt et un ans, au financement des filières de formation aux technologies nouvelles et au financement des contrats Etat-régions.

c) *Les crédits de rémunération des stagiaires* (chap. 43-04) atteignent 3,7 milliards de francs et ne progressent, comme il a été vu, que de 3,9 %. En application de l'article 29 du projet de loi de finances pour 1984, une économie de 70 millions de francs est réalisée à partir des nouvelles modalités de calcul des rémunérations des stagiaires (9,7 millions de francs en moins pour les jeunes de dix-huit à vingt et un ans et certaines catégories de femmes, 36,7 millions en moins pour l'A.F.P.A. et 23,4 millions de francs en moins sur les autres actions de formation).

d) *La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage* (chap. 43-06). Les crédits prévus progressent de 9,8 % par rapport à 1983 et atteignent 1,763 milliard de francs.

e) *Les crédits de l'A.F.P.A.* (nouveau chap. 43-07). Ceux-ci sont transférés du budget de la Solidarité (travail - emploi) au ministère de la Formation professionnelle et s'élèvent à 2,495 milliards de francs pour 1984, soit une progression de 9 % par rapport à 1983.

f) *La dotation en capital du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale* (chap. 66-00). Les crédits prévus pour 1984 en autorisations de programme s'élèvent à 45,7 millions de francs (— 9,9 %) et en crédits de paiement à 50 millions de francs (— 23,5 %). Une subvention de 40 millions de francs pour les autorisations de programme est prévue pour les régions.

g) *Les dépenses en capital de l'A.F.P.A.* (chap. 66-04 nouveau).

La dotation pour 1984 est de 274,35 millions de francs en crédits de paiement (+ 43,8 %) et de 250,74 millions de francs en autorisations de programme (— 10,3 %).

B. — LE BILAN DES ACTIONS DE FORMATION POUR L'ANNÉE 1982

Les résultats des actions de formation financées par l'Etat en 1982 s'ils sont encore provisoires, permettent cependant de mesurer les efforts accomplis.

1. Les crédits d'Etat affectés à la formation en 1982.

Rappelons que l'enveloppe financière consacrée par l'Etat à la formation professionnelle continue a représenté 11,1 milliards de francs en 1982, non compris les actions en faveur de l'apprentissage. La rémunération des stagiaires a représenté 5,1 milliards de francs.

200 millions de francs ont financé l'équipement des centres et 5,8 milliards de francs ont été consacrés au fonctionnement des stages.

2. Les résultats obtenus.

Les actions de formation financées par l'Etat ont bénéficié à 1.172.000 stagiaires en 1982, contre 1.036.000 stagiaires en 1981 et ces actions ont représenté environ 278 millions d'heures de stage contre 232 millions d'heures en 1981.

Cette progression des actions financées par l'Etat a résulté surtout des mesures du plan Avenir-jeunes prises au début de l'année et du programme d'insertion professionnelle des jeunes de seize à dix-huit ans à la fin de l'année.

3. La contribution des entreprises à l'effort de formation

Outre les crédits de l'Etat consacrés à la formation professionnelle et qui se trouvent regroupés au sein de l'enveloppe - formation, il convient de relever la part encore plus importante prise par les entreprises en faveur de ces actions.

Si l'effort de la nation en matière de formation professionnelle s'est élevé globalement en 1982 à environ 25,8 milliards de francs, bénéficiant à 3,2 millions de personnes, la participation des employeurs à l'effort de formation a représenté pour sa part plus de la moitié des dépenses de formation.

a) Les crédits résultant de l'effort des entreprises.

Les résultats provisoires tirés des statistiques des déclarations des employeurs font ainsi apparaître, pour 1982, un taux moyen de participation, en pourcentage de la masse salariale, de 1,96 % alors que le taux légal minimum est de 1,1 % et que le taux constaté n'était que de 1,88 % en 1981.

Cette forte augmentation, qu'il convient de saluer, a résulté de la progression du taux de participation dans les entreprises de plus de 50 salariés, et surtout, dans les grandes entreprises de plus de 2.000 salariés qui rassemblent plus de la moitié des stagiaires et dont 34,2 % des salariés auront accompli en 1982 un stage ; c'est dire l'extension de la formation professionnelle dans certaines entreprises. Les dépenses financées par les entreprises en matière de formation sont ainsi estimées à 14,8 milliards de francs en 1982 alors qu'elles n'étaient que de 13,2 milliards de francs en 1981.

b) La ventilation de ces dépenses.

La répartition des stagiaires selon leur qualification a donné, pour l'année 1982, les résultats suivants :

— ingénieurs et cadres	16 %
— agents de maîtrise, agents techniques et techniciens	25 %
— ouvriers et employés qualifiés	46 %
— manœuvres et ouvriers spécialisés	13 %

Pour cette même année, les dépenses de fonctionnement des stages ont représenté 35 % des dépenses et la rémunération des stagiaires 41 %.

Les versements effectués à des Fonds d'assurance formation (F.A.F.) représentent 8 % des dépenses de formation et 87 fonds existaient au 31 juillet 1983.

Il convient par ailleurs de remarquer que les F.A.F. enregistrent depuis quelques années des exercices régulièrement excédentaires ; il est anormal que la contribution financière des entreprises ne soit pas complètement utilisée lorsque celles-ci ont recours à ces fonds d'assurance formation.

c) Les effectifs de stagiaires concernés.

Pour l'année 1982, 1.770.000 stagiaires ont bénéficié d'une formation assurée par l'entreprise et 254.000 par les fonds d'assurance formation (dont 86.000 femmes, soit un taux de féminisation des stagiaires plus élevé que celui constaté dans les stages organisés par les entreprises).

Ces effectifs sont donc importants et représentent plus de 2 millions de stagiaires alors que l'ensemble des actions de formation professionnelle a bénéficié en 1982 à 3,2 millions de personnes.

Votre Commission ne peut donc que saluer les efforts réalisés par les entreprises en matière de formation et elle remarque à cet égard que le projet de loi portant réforme de la formation professionnelle, qu'elle aura à examiner dans quelques semaines, étend encore le champ d'application de cette obligation de formation aux petites entreprises.

Il conviendrait à cette occasion d'examiner les modalités de prise en charge de cette obligation pour cette catégorie d'entreprises, et les conséquences qui en résulteront pour leur fonctionnement.



L'importance des fonds d'origines publique et privée bénéficiant à la formation professionnelle appelle donc une vigilance particulière quant à leur utilisation, notamment dans les conditions d'agrément données aux organismes privés de formation qui bénéficient ainsi de fonds considérables.

Les formations dispensées doivent être sérieuses et adaptées aux besoins de notre économie.

S'agissant des actions « publiques » de formation, il importe que les diverses formations dispensées s'orientent également vers les formules les plus efficaces, susceptibles d'assurer à court terme un maintien ou une intégration des intéressés dans un emploi.

A cet égard, si les mesures d'insertion et de qualification professionnelle prises en faveur des jeunes doivent être privilégiées, une politique de formation ne saurait pour autant négliger les actions prises en faveur de la formation continue des adultes.

II. — LA FORMATION DES JEUNES : LA REDÉCOUVERTE DES VERTUS DE LA FORMATION ALTERNÉE

La formation professionnelle des jeunes fait l'objet de toute une série d'actions dont il importe de détailler les modalités.

Pour la commodité de l'analyse, il convient de ranger ces mesures sous trois rubriques : le programme d'insertion sociale et professionnelle des jeunes de seize à vingt et un ans, l'apprentissage et la formation alternée qui vient de faire l'objet de l'accord du 26 octobre 1983.

Ces mesures apparaissent en effet prioritaires puisque 200.000 jeunes quittent chaque année le système éducatif sans aucune formation ni qualification ; les jeunes de moins de vingt-six ans constituent, en outre, 40 % des deux millions de demandeurs d'emploi et 60 % d'entre eux n'ont ni diplôme ni qualification professionnelle.

A. — LE PROGRAMME POUR LA QUALIFICATION ET L'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE DES JEUNES

Ce programme comporte des modalités d'insertion variant selon l'âge et la nature des stages.

1. Les jeunes de seize à dix-huit ans.

Les bénéficiaires doivent être âgés de seize à dix-huit ans et être sortis du système scolaire ou de l'apprentissage, sans emploi et ne possédant ni diplôme ni qualification reconnue.

a) *Les modalités des stages.*

Plusieurs possibilités existent selon le niveau scolaire des jeunes :

— un stage de *première orientation* de vingt heures, suivi d'un stage de qualification ;

— un stage *d'orientation* collective approfondie de cent vingt heures en moyenne avec une semaine au moins en entreprise, suivi d'un stage de qualification ;

— un stage *d'insertion sociale et professionnelle* de cinq mois avec des périodes d'alternance en entreprise d'environ 50 % du temps (et éventuellement une troisième séquence de cinq mois si nécessaire), suivi d'un stage de qualification ;

— un stage *de qualification* pouvant durer jusqu'à six mois avec des périodes d'alternance en entreprise d'environ 30 % du temps.

L'orientation entre ces diverses possibilités est assurée par les P.A.I.O. (permanences d'information et d'orientation) et par les missions locales, et les stages sont assurés par des organismes de formation agréés et conventionnés par l'Etat (G.R.E.T.A., associations, A.F.P.A., C.C.I., etc.).

Le certificat de stage de formation alternée, délivré par l'organisme qui assure le stage, permet à chaque stagiaire de s'inscrire aux épreuves validant les acquisitions obtenues au cours du stage (C.A.P., B.E.P., etc.).

Les indemnités versées aux stagiaires sont les suivantes :

— Le bénéficiaire, pendant la durée des stages, bénéficie du *statut de stagiaire de la formation professionnelle* qui donne droit, à ce titre, à la *couverture sociale* ;

— Le stagiaire reçoit une *indemnité* dont il faut déplorer la modicité : 500 F par mois pendant les six premiers mois et 700 F par mois au-delà. Il n'est pas payé hors des périodes de stage ni lorsque ses absences ne sont pas justifiées ;

— Le stagiaire peut recevoir une *indemnité de transport et d'hébergement* si le stage ou la période du stage en entreprise se déroule à plus de 15 kilomètres de son domicile ;

— Les prestations familiales continuent à être versées aux ayants droit. Il faut pour cela que l'organisme de formation délivre une attestation d'inscription au stage. Lorsque celui-ci ne démarre pas immédiatement, la P.A.I.O. ou la mission locale pourra délivrer une attestation temporaire d'affectation à un stage ;

— L'organisme de formation se charge des démarches nécessaires pour le versement des différentes indemnités auxquelles chaque stagiaire a droit.

— *Les aides prévues pour les employeurs :*

En application de l'ordonnance du 26 mars 1982, la participation financière aux stages s'élève à 16 F par heure-stagiaire à laquelle s'ajoute 1.000 F pour le suivi en entreprise s'il s'agit d'un stage d'orientation.

Cette somme est portée à 2.000 F pour un stage de qualification et à 3.000 F en cas de difficultés particulières d'insertion.

Les employeurs disposent en outre de la possibilité de déduire un forfait de 375 F par mois par stagiaire accueilli sur la taxe additionnelle de la taxe d'apprentissage.

b) Le bilan de la campagne 1982-1983.

Au 1^{er} juin 1983, 167.631 jeunes avaient été accueillis dans les P.A.I.O. et les missions locales, 119.781 avaient été orientés vers des actions prévues dans le programme de formation alternée et 92.632 avaient suivi un stage d'orientation, d'insertion ou de qualification.

En outre, 28.000 d'entre eux ont bénéficié d'un contrat emploi-formation, d'un retour dans le système scolaire ou d'une entrée en apprentissage.

Ces résultats apparaissent relativement satisfaisants et répondent aux objectifs prévus qui consistaient à accueillir 100.000 jeunes de seize à dix-huit ans dépourvus de diplôme et de qualification.

Rappelons qu'en 1983, 2,25 milliards de francs avaient été consacrés à ce programme en faveur des seize à dix-huit ans, dont 1,25 milliard de francs pour le fonctionnement et 815 millions de francs pour la rémunération de stagiaires.

Les dépenses de la campagne 1982-1983 se ventilaient ainsi qu'il suit :

(En millions de francs.)

	1982	1983
P.A.I.O. (permanences d'accueil)	72,00	158,00
Evaluation	2,00	4,00
Exploitation statistique	0,50	6,50
Information	16,50	15,00
Formation de formateurs	55,00	0,00
Rémunération	193,00	815,00
Equipement	80,00	0,00
Fonctionnement	325,00	1.257,50
Actions expérimentales	6,00	0,00
Total	750,00	2.250,00

c) Les perspectives attendues pour 1984.

Les objectifs prévus pour la deuxième campagne, 1983-1984, consistent d'abord à assurer aux jeunes entrés dans un stage d'insertion en 1982-1983 une formation qualifiante s'ils le désirent. Environ 25.000 places de stage leur seront réservées.

Ils consistent ensuite à accueillir 68.000 nouveaux jeunes au titre de la campagne 1983-1984 et à leur assurer une formation qui conduise à une qualification reconnue ou à un diplôme.

Les prévisions budgétaires 1984 permettraient de conventionner 101.500 places de stages selon la répartition suivante :

— première orientation et stages d'orientation approfondie	18.000 places
— stages d'insertion	34.000 places
— stages de qualification	49.500 places

Il convient d'y ajouter les 25.000 places de stages en qualification pour les jeunes issus de stages d'insertion de la première campagne, soit 126.500 places conventionnées.

La priorité est accordée pour la campagne 1983-1984 aux stages de qualification. En effet, le nombre de places à conventionner au cours de cette année en qualification devra être d'environ 75.000 contre 31.000 au cours de l'année précédente.

À l'inverse, le nombre de places en insertion diminuera légèrement.

L'augmentation quantitative des stages de qualification suppose un effort particulier pour que le glissement de l'insertion vers la qualification se fasse dans les meilleures conditions.

2. Le programme d'insertion prévu en faveur des jeunes de dix-huit à vingt et un ans.

Le programme dix-huit à vingt et un ans prévoyait, pour la première campagne 1982-1983, un objectif de 35.000 jeunes avec un budget de 930 millions de francs, auquel s'est ajoutée dans le courant de l'année 1983 une tranche complémentaire de 10.000 jeunes avec un budget de 300 millions de francs. Au total, ce sont donc 45.000 jeunes de dix-huit à vingt et un ans qui ont été concernés par les stages de préparation à la vie professionnelle au cours de la campagne 1982-1983.

a) *Le bilan au 30 juin 1983 du programme dix-huit à vingt et un ans.*

Le programme principal visait 35.000 jeunes.

Les places effectivement ouvertes selon les différents types de stages ont été ainsi ventilées :

— orientation	3.200 places
— insertion	9.800 places
— qualification	26.800 places
	<hr/>
Total	39.800 places
	<hr/>

Pour tenir compte du passage d'un stage à un autre, et connaître l'effectif réel des jeunes touchés au cours de la première campagne 1982-1983, il faut soustraire des 39.800 places pourvues, la totalité des places de l'orientation approfondie et 15 % des places d'insertion.

Le total des bénéficiaires aura donc été de 35.130 jeunes, ce qui représentent 36 millions heures/stagiaires dont 10 millions d'heures en entreprise.

Sur les 35.130 stagiaires, 1.500 ont pu suivre un stage de la filière électronique.

Le programme complémentaire avait pour objectif d'atteindre 10.000 stagiaires. La notification tardive de ce programme complémentaire et l'obligation faite aux organismes de formation d'ouvrir le dernier stage de la campagne avant le 30 avril 1983 n'ont pas facilité l'engagement intégral des crédits complémentaires.

8.800 places ont toutefois été ouvertes à ce titre, ce qui représente 8 millions d'heures/stagiaires dont 2,2 millions en entreprise.

En raison du passage d'un stage à un autre, on peut estimer que le nombre réel de stagiaires bénéficiaires de cette tranche a été de 7.750 donc inférieur à l'objectif.

b) Les perspectives attendues pour 1984.

La deuxième campagne 1983/1984 maintient l'objectif de formation de 35.000 jeunes de dix-huit à vingt et un ans, ce qui nécessite de conventionner 38.000 places de stages compte tenu du passage d'un stage à l'autre.

Les prévisions de répartition des places entre les différents stages se ventilent ainsi :

— stages de qualification	16.000 places
— stages d'insertion	14.000 places
— stages d'orientation	4.000 places
— filière électronique	3.000 places
— autres filières prioritaires	1.000 places

3. L'avenir de ces programmes d'insertion des jeunes.

Cet avenir apparaît incertain, tant par l'évolution des crédits consacrés à ces actions que par le taux de maintien des stagiaires dans leur emploi ; les perspectives de pérennisation de ces mécanismes apparaissent par ailleurs incertaines.

a) Les crédits prévus pour 1984.

Alors que le programme d'insertion sociale et professionnelle des jeunes de seize à dix-huit ans bénéficiait d'une dotation de 2,25 milliards de francs en 1983, celle-ci se trouve réduite à 2,044 milliards de francs pour 1984.

La dotation correspondante pour les jeunes de dix-huit à vingt et un an passe pour sa part de 756 millions de francs en 1983 à 802 millions de francs pour 1984.

En outre, dans le cadre du plafonnement de la rémunération des stagiaires (chap. 43-04) prévu par l'article 29 du projet de loi de finances pour 1983, 9,7 millions de francs d'économies sont réalisés sur les stages de dix-huit à vingt et un ans et pour certaines catégories de femmes ; 120 millions de francs sont également transférés au ministère de l'Education pour améliorer la capacité d'accueil de l'enseignement technique.

Le plafonnement et les transferts qui affectent ces crédits suscitent des interrogations : s'agit-il de remettre en cause ces programmes d'insertion et de les réintégrer à terme dans les actions de l'Education nationale ?

b) S'agissant du *devenir des stagiaires* bénéficiaires de ces programmes, en l'absence de statistiques précises, il est cependant permis d'estimer environ à 50 % le taux de placement des jeunes de seize à dix-huit ans ; ce taux tombe à 20 % pour les jeunes de dix-huit à vingt et un ans qui bénéficient par ailleurs de certaines formations discutables.

Le programme des seize à dix-huit ans apparaît en revanche comme un relatif succès, et outre un taux de placement non négligeable, il a permis de prendre en charge des jeunes manifestement rejetés des systèmes de formation initiale, voire de la société, en leur offrant des chances réelles d'insertion sociale et professionnelle.

c) *L'avenir du système.*

Force est de s'interroger sur l'avenir du dispositif d'insertion professionnelle prévu par l'ordonnance du 26 mars 1982.

En effet, ce système mis en place à la suite d'une campagne d'information remarquée, voit déjà ses crédits en diminution et l'on constate d'ores et déjà un certain désengagement du ministère de la Formation professionnelle quant à la gestion de ces actions au profit du ministère de l'Education.

S'agit-il des signes avant-coureurs d'une reprise en charge d'un dispositif par le système de formation initiale qui a failli dans ses tâches et qui pendant longtemps a manifesté certaines réticences à l'égard des systèmes de formation alternée ? Il n'appartient pas à la commission des Affaires sociales de se prononcer sur ce point.

Elle observe cependant que le ministre de la Formation professionnelle indiquait lors de la présentation des crédits de son

budget, que la formation dispensée par les stages d'insertion sanctionnés par une qualification n'était pas plus coûteuse que celle dispensée dans les L.E.P. par exemple.

Votre Commission exprime donc son attachement à ces formules originales d'insertion qui privilégient la formation alternée et constituent un volet entre les formations initiales pas toujours adaptées à certains jeunes désireux d'entrer très vite dans la vie active, et la formation continue, notamment par le biais des contrats emploi-formation pour ceux qui n'auraient pas bénéficié d'un placement. Elle déplore également que les grandes entreprises, notamment du secteur nationalisé, n'aient pas joué un rôle suffisant dans la mise en œuvre de ces formules d'insertion en faveur des jeunes.

4. Le complément apporté par les contrats emploi-formation.

Ces formules qui participent au système de la formation alternée ne seront ici qu'évoquées car leur financement est assuré par le F.N.E. et donc relève du budget du Travail et de l'Emploi.

Il convient cependant de rappeler que ces contrats emploi-formation constituent fréquemment la formule complémentaire à un stage d'insertion des jeunes qui ne sont pas maintenus dans leur emploi.

Leur nombre devrait passer de 100.000 à 200.000 de 1983 à 1984 du fait notamment de la création de deux modalités nouvelles de ces contrats : 50.000 contrats emploi-orientation devraient ainsi être signés en 1984 ainsi que 50.000 contrats emploi-adaptation.

Les crédits qui leur sont consacrés atteignent 2,4 milliards de francs en 1984, soit une progression importante de près de 35 % par rapport à 1983.

B. — L'APPRENTISSAGE : UNE FILIÈRE DE FORMATION ALTERNÉE A RELANCER

Alors que l'apprentissage constitue une formule privilégiée d'insertion professionnelle, notamment du fait d'un taux de placement très satisfaisant (80 %) et en dépit de l'importance des crédits qui lui sont destinés pour 1984, celui-ci n'occupe pas la place qui devrait être la sienne dans notre système de formation.

1. Les crédits prévus pour 1984.

La mesure de l'évolution des crédits prévus en faveur du développement de l'apprentissage est rendue malaisée.

Ces crédits progressent dans l'enveloppe de la formation professionnelle de 6,2 % en passant de 43,78 millions de francs à 46,48 millions de francs.

En outre, les crédits affectés à l'apprentissage dans la dotation de décentralisation s'élèvent à 30,16 millions de francs pour l'actualisation des dotations existantes et atteignent 27,8 millions de francs pour les crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme attribuables aux régions.

En dépit de la progression de ces crédits, l'apprentissage reste une formule en sommeil.

2. La stagnation de l'apprentissage.

Celle-ci se traduit par un plafonnement du nombre des contrats d'apprentissage conclus qui se réduisent de 126.379 en 1980-1981 à 119.115 en 1982-1983. Les objectifs prévus pour 1983-1984 sont modestes puisqu'ils ne visent que 130.000 jeunes.

Ce plafonnement succède à un redressement consécutif aux textes qui avaient réformé les aides attribuées aux maîtres d'apprentissage et qui avaient contribué à faire de ce mode d'insertion professionnelle une filière d'insertion professionnelle alternée.

La faiblesse de l'apprentissage apparaît également lorsque l'on envisage les effectifs concernés : alors que la R.F.A. dont la population active est d'un ordre de grandeur équivalent à la nôtre, compte 631.000 apprentis, leur nombre n'atteint que 220.000 en France.

En outre, force est de constater que certaines formations dispensées par les Centres de formation des apprentis (C.F.A.) sont aujourd'hui dépassées ; les régions qui exercent une compétence de droit commun, en matière d'apprentissage auront à remédier à ce problème délicat.

3. Une compétence désormais régionale.

La loi du 7 janvier 1983 a reconnu aux régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage et le transfert de compétences apparaît encore plus large pour ce dernier domaine.

En effet, à l'exception de quelques centres de formation d'apprentis à recrutement national et du contrôle de l'utilisation de la taxe d'apprentissage qui restent de la compétence de l'Etat, c'est la quasi-totalité des actions d'apprentissage qui se trouve transférée aux régions. Le président du conseil régional a ainsi vocation à passer et à dénoncer les conventions relatives à des C.F.A. à recrutement régional ou départemental.

L'Etat reste, pour sa part, compétent pour définir le cadre législatif et réglementaire de la politique de l'apprentissage et pour organiser et financer des actions à portée générale intéressant notamment plusieurs régions.

Il doit, en outre, poursuivre jusqu'à leur terme l'exécution des conventions relatives aux opérations relatives à des opérations d'équipement des C.F.A. engagées avant 1983 et verser les crédits de paiements correspondants.

La loi portant décentralisation a prévu que les conventions passées entre l'Etat et les C.F.A. régionaux avant 1983 seraient prorogées jusqu'au 1^{er} juin 1985.

Enfin, du fait du retard constaté dans le transfert des compétences aux régions, les crédits de fonctionnement n'ont été accordés qu'en deux temps aux C.F.A., sous forme d'acomptes représentant 50 % de la subvention accordée en 1982 ; il en est résulté des problèmes sérieux de trésorerie pour les chambres de métiers.

4. Vers une relance de l'apprentissage.

Cette relance relève d'abord des régions qui exercent désormais une compétence de droit commun en matière d'apprentissage.

Il leur faudra à ce titre régler les problèmes délicats des C.F.A. et notamment réorienter les formations dispensées en fonction des besoins régionaux.

Cette réorientation doit d'abord bénéficier à l'artisanat et aux P.M.E. qui sont également touchées par certaines mutations technologiques.

Elle devrait être aussi, aux yeux de votre Commission, le fait des grandes entreprises. En effet, alors que les bouleversements technologiques concernent un grand nombre d'entre elles et que celles-ci ont souvent mis en place dans le passé des centres de formation efficaces, il est paradoxal de constater que la plupart des grandes entreprises, y compris celles du secteur nationalisé, ont laissé tomber en désuétude leurs centres d'apprentissage.

Ce qui valait pour des industries traditionnelles de main-d'œuvre vont à fortiori pour des entreprises utilisant une technologie plus élaborée.

Outre les efforts effectués en matière de formation continue, il importe que ces entreprises investissent dans la formation initiale en restaurant les grands centres d'apprentissage qui fonctionnaient encore il y a quelques années.

C. — LA FORMATION ALTERNÉE CONTRACTUELLE : L'ACCORD DU 26 OCTOBRE 1983

A côté des formules existantes, apprentissage, programmes d'insertion professionnelle des jeunes et contrats emploi-formation, l'accord signé le 26 octobre 1983 par le C.N.P.F. et F.O. constitue une quatrième modalité de la formation en alternance. Cet accord devrait être incessamment signé par le C.G.P.M.E., la C.G.C., la C.G.T.C. et la C.F.D.T. alors que la C.G.T. semble s'y refuser du fait d'une opposition à deux modalités prévues : le contrat d'adaptation à l'emploi et le contrat d'initiation à la vie professionnelle.

Cet accord complète l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnel modifié par les avenants du 2 février 1973, 9 juillet 1976 et 21 septembre 1982.

Il devrait concerner dès 1984 environ 300.000 jeunes de moins de vingt-six ans auxquels seront proposés trois formules différentes de formation en alternance correspondant chacune à trois objectifs différents.

Notons enfin que ces dispositions devraient être reprises dans le projet de loi de réforme de la formation professionnelle qui sera examiné par le Sénat dans les prochaines semaines, et qui devrait préciser les conditions de financement de ces nouvelles formations alternées.

1. La formule tendant à « l'adaptation à un emploi ou à un type d'emploi ».

Concrètement, il s'agira d'un contrat de travail de type particulier, conclu entre un jeune et une entreprise, pour une durée indéterminée si l'intéressé est engagé pour tenir un emploi précis, pour une durée déterminée (entre six et douze mois) s'il est engagé pour s'adapter à un type d'emploi. Ce contrat sera assorti d'une formation : au minimum deux cents heures, douze mois au maximum ; il ouvrira droit à rémunération : 80 % de la rémunération conventionnelle pour les salariés de même catégorie professionnelle correspondant à l'emploi occupé et le S.M.I.C., en tout état de cause. Cette formule n'est pas sans analogie avec le contrat « emploi-adaptation » défini par le décret du 19 mai 1983.

2. La formule tendant à l'acquisition d'une qualification professionnelle.

Le schéma est voisin : c'est celui d'un contrat de travail de type particulier, d'une durée pouvant varier entre six mois et deux ans. Le travail dans l'entreprise est coupé « d'enseignements généraux, professionnels et technologiques d'une durée égale au minimum à 25 % de la durée totale du contrat ; la rémunération correspond soit à une fraction du salaire minimum de la catégorie professionnelle de l'emploi occupé, soit à une fraction de S.M.I.C. Là encore, on trouve des analogies avec une formule déjà existante, celle du contrat « emploi-formation » débouchant sur une qualification.

Dans l'un et l'autre cas, formation visant l'adaptation ou formation visant la qualification, l'établissement d'un livret est prévu, où seront consignés, au départ, le programme individualisé de formation prévu pour chaque bénéficiaire et, au terme du contrat, le bilan des acquis.

3. La formule tendant à « l'initiation à la vie professionnelle » ne comporte plus de contrat de travail. Il s'agit d'un contrat particulier passé (pour une durée pouvant varier de trois à six mois) avec une ou plusieurs entreprises ou avec un organisme professionnel ou interprofessionnel ; son but est de familiariser le jeune avec le milieu de l'entreprise, tout en l'aidant à mieux se définir, à mieux s'orienter, avec une formation garantie, d'un minimum de vingt-cinq heures par mois, et une rémunération assurée elle aussi (17 % du

S.M.I.C. si le jeune a moins de dix-huit ans et 27 % du S.M.I.C. ensuite).

Pendant cette période, le jeune bénéficie de l'aide d'un « tuteur » désigné par l'entreprise. On trouve des analogies cette fois avec le contrat « emploi-orientation » institué par le décret du 19 mai 1983 et avec les anciens stages pratiques en entreprise.



Ainsi toutes ces formules tendent-elles à assurer avec des perspectives satisfaisantes de succès l'insertion des jeunes dans les entreprises selon la formule la plus efficace de la formation alternée.

Cependant, la totalité des efforts budgétaires ne saurait être orientée vers la seule formation des jeunes et la formation professionnelle continue bénéficiant aux adultes doit également faire l'objet d'aménagement afin que les résultats obtenus correspondent aux efforts financiers déployés.

III. — LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE DES ADULTES : DES MOYENS IMPORTANTS QU'IL IMPORTE D'UTILISER AU MIEUX

Il convient en effet de réduire la déperdition des crédits destinés à la formation professionnelle, qu'il s'agisse des fonds publics ou de la contribution des entreprises.

L'examen de la situation de l'A.F.P.A et l'analyse de certaines dispositions du projet de loi portant réforme de la formation professionnelle devraient illustrer la nécessité de maîtriser d'une manière plus satisfaisante les coûts de la formation professionnelle des adultes.

Il conviendra en revanche de dénoncer les économies résultant du blocage des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle qui aura pour effet de réduire le caractère incitatif des stages, notamment pour les plus déshérités et pour les demandeurs d'emploi.

A. — L'A.F.P.A. : UNE DÉPERDITION DES MOYENS DÉPLOYÉS ?

1. Des moyens en progression.

a) Les crédits publics en progression à l'exception des autorisations de programme.

En raison du transfert de l'A.F.P.A. du budget de la Solidarité (Travail et Emploi) au ministère de la Formation professionnelle, un chapitre 43-07 nouveau a été créé dans les services généraux du Premier ministre.

La dotation pour 1984 de l'A.F.P.A. atteint près de 2,5 milliards de francs, soit une progression de 9 % par rapport à 1983 supérieure à celle du budget général.

De 1983 à 1984, 206,72 millions de francs supplémentaires bénéficieraient donc à l'A.F.P.A. et cet ajustement aux besoins tient pour une part modeste au dispositif permanent d'orientation des chômeurs de longue durée.

S'agissant des dépenses en capital rassemblées dans le chapitre 66-04, si les crédits de paiement atteignent 274,35 millions de francs et progressent de 43,8 %, compte tenu des dépenses d'équipement engagées au cours des exercices précédents, les autorisations de programme sont en diminution de 10,3 % et atteignent 250,7 millions de francs.

Il est donc à craindre que pour l'année 1984 la modernisation des centres de F.P.A. se trouve ralentie, après une progression considérable de 150 % des autorisations de programme constatée entre 1981 et 1982.

L'importance des retards accumulés dans les équipements depuis plusieurs années et surtout les besoins nouveaux qui s'expriment appellent pourtant la poursuite des efforts d'investissement.

b) Les versements des employeurs à l'A.F.P.A. en 1982 et en 1983.

L'A.F.P.A. bénéficie par ailleurs de l'obligation de participation des employeurs au financement de la formation continue. Elle a ainsi assuré des stages financés par les entreprises et a reçu de celles-ci un peu plus de 90 millions de francs en 1982 et 44,7 millions de francs en 1983 (au 30 mai), ces sommes incluant les actions de formation réalisées en faveur des jeunes.

En outre, en qualité d'attributaire du versement libératoire effectué par les employeurs au titre du 0,10 % du 1,1 %, elle a bénéficié de 566.317 F en 1982 et de 538.471 F du 1^{er} janvier au 30 avril 1983.

2. L'activité de l'A.F.P.A. : **des résultats qui ne reflètent pas l'augmentation des crédits.**

a) Le bilan d'activité de l'A.F.P.A. en 1982.

Celui-ci peut se résumer en quelques chiffres :

- ses effectifs étaient de 10.035 personnes ;
- le nombre de ses sections de formation était de 3.017 ;
- ses ressources s'élevaient à 2,114 milliards de francs en budget principal et à 112,6 millions de francs en budget annexe ;

- les investissements réalisés atteignaient 174,3 millions de francs ;
- le nombre de stagiaires s'est élevé à 90.776 ;
- le nombre d'heures de formation dispensées a été de 52.545.033.

Ces chiffres tirés du « luxueux » rapport d'activité de l'année 1982 doivent être complétés par une présentation plus détaillée de l'A.F.P.A.

Il ne paraît pas sans intérêt de rappeler à cette occasion les missions de l'A.F.P.A., ses secteurs d'intervention, ses principales activités en 1982, ainsi que le profil et l'avenir des stagiaires.

L'A.F.P.A. n'est pas en effet un organisme récent et elle peut invoquer une expérience de cinquante années en matière de formation professionnelle :

- en 1934, création d'un comité pour la formation professionnelle des jeunes chômeurs ;
- après la guerre, création de 193 centres destinés à contribuer à la reconstruction ;
- en 1966, création de l'A.F.P.A. ;
- en 1970, intégration des services de psychologie du travail ;
- en 1982, création de 22 agences régionales.

— *Les missions de l'A.F.P.A.*

Rappelons que sa gestion est tripartite (Etat, employeurs et syndicats) et que l'A.F.P.A. se trouve placé sous la tutelle du ministre de la Formation professionnelle. Ses responsables estiment dans le dernier rapport que l'année 1982 aura marqué « une étape importante » dans la voie de la rénovation.

L'A.F.P.A. assure tout un ensemble d'activités qui concourent à l'accomplissement des missions qui lui ont été conférées par ses statuts et les orientations données par les pouvoirs publics :

- actions d'intervention sur le marché du travail et contribution directe à la lutte contre le chômage ;
- aides à la formation et à la promotion des travailleurs ;
- contribution à l'effort d'adaptation des entreprises et des secteurs économiques aux nouvelles exigences de la production et de l'emploi.

Ces activités pour l'essentiel, comportent :

- des actions d'orientation et d'évaluation ;
- des actions diversifiées de formation : formations conduisant à des titres professionnels, organisées sous forme classique ou modulaire, formations de perfectionnement, formations présentées sur catalogue, formations spécifique à la demande, préformations, formations préparatoires, formations de formateurs ;
- diverses actions d'intervention à la demande des services de l'emploi, des collectivités régionales ou locales, d'entreprise (intervention de psychologues du travail et analyse des besoins de conception ou d'expertise de programmes, de formations de formateurs...);
- contrôle technique des formateurs conduisant aux titres professionnels délivrés par les services du travail.

A travers ces diverses activités, l'A.F.P.A. accueille notamment :

- des demandeurs d'emploi et en priorité des licenciés économiques ;
- des travailleurs salariés envoyés en formation dans le cadre du plan de formation de l'entreprise et des conventions passées à cet effet, soit avec les intéressés, soit avec des organismes collecteurs (F.A.F., A.S.F.O.) ;
- des jeunes demandeurs d'emploi, soit dans le cadre des actions de préformation et de formation, soit dans le cadre d'actions spécifiques d'insertion ou de qualification montées à l'occasion des opérations spécifiques lancées par les pouvoirs publics ;
- des travailleurs pris en charge au titre du Fonds national de l'emploi (F.N.E.).

Elle contribue encore à l'orientation et à la formation de travailleurs handicapés. Sur le plan international, elle développe des actions d'aide technique, soit par la formation de travailleurs étrangers, soit de plus en plus par des actions directes à l'étranger : aides à la mise en place ou à la modernisation d'instituts ou de centres de formation.

Ces activités sont financées, selon la nature des actions et le statut des travailleurs accueillis dans ces actions, soit sur le budget principal de l'A.F.P.A. et par conséquent, à partir de la subvention allouée à l'établissement par la Délégation à l'emploi, soit à travers le budget annexe qui assure la couverture de ces dépenses par les recettes procurées directement par les actions conduites dans ce cadre (conventions avec les entreprises, les organismes collecteurs, diverses collectivités, financements spécifiques du F.N.E., du F.S.E., du F.A.S...).

— *Les activités principales en 1982.*

En 1982, l'A.F.P.A. a accueilli dans ses services 347.500 personnes qu'elle a informées, conseillées et, dans la mesure du possible, orientées soit vers des formations qu'elle gère, soit vers d'autres formations conventionnées.

Elle a reçu dans ses activités directes de formation 90.176 travailleurs contre 87.130 en 1981 (+ 4,2 %) représentant 52.545.000 heures de formation (+ 0,8 %). Elle a notamment reçu :

— 64.800 stagiaires dans des formations longues à temps plein conduisant à des titres professionnels ou des préformations pour des demandeurs d'emploi ou des salariés bénéficiant du congé individuel de formation ;

— 20.850 stagiaires dans des actions souples, diversifiées montées « à la demande », dans le cadre de la politique de formation interne des entreprises et du Fonds national de l'emploi (51 % d'accroissement des heures de formation délivrées à ce titre).

Elle a notamment délivré 11.000.000 d'heures de formation dans le cadre des actions jeunes conventionnées au titre des plans spécifiques lancés par le Gouvernement.

L'A.F.P.A. a développé sa contribution au fonctionnement d'autres organismes de formation ou aidé les entreprises par diverses actions, notamment en formant 5.057 formateurs.

A l'étranger, elle a conduit des actions dans de nombreux pays représentant 210.000 heures de formation de stagiaires, 4.900 journées d'intervention dans des territoires français, de conseil en formation auprès de gouvernements, d'organismes de formation ou d'entreprises.

Parallèlement à cet effort de diversification des formations vers une plus grande adaptation aux besoins et aux politiques prioritaires des pouvoirs publics, l'A.F.P.A., selon le rapport 1982, a accéléré le *mouvement de réforme* déjà engagé et notamment sur les axes suivants :

— poursuite de la modernisation de son appareil de production : en 1982, 129 sections de formation ont été supprimées et remplacées par des formations entièrement nouvelles et un programme de 201 opérations de même nature est préparé pour 1983. De plus, une nouvelle tranche de modernisation des formations en place a été lancée et réalisée, portant à 1.412 le nombre de sections modernisées en 4 ans sur un appareil qui en comporte 3.017 ;

— régionalisation et décentralisation par la création de 22 agences régionales dans le cadre d'une réforme d'ensemble visant

à donner une plus grande autonomie de gestion aux centres de F.P.A. ;

— au sein de l'A.F.P.A., signature d'un contrat de solidarité et mouvements de personnel devant faciliter les évolutions du dispositif de formation et sa meilleure adaptation aux besoins d'aujourd'hui ;

— enfin, mise au point d'un *plan 1983-1984* comportant trois volets :

- amélioration de l'accueil, de l'orientation et de l'évaluation des demandeurs de formation en liaison avec les besoins du service public de l'emploi et de l'A.N.P.E. ;
- adaptation du dispositif de formation pour répondre tout à la fois aux problèmes posés par les besoins de nouvelles qualifications dans les sections à profonde innovation technologique et par l'accroissement des durées de chômage de certains travailleurs ;
- exploitation des possibilités d'association avec d'autres organismes de formation.

BILAN STAGIAIRES

(En nombre.)

	Entrés			Formés		
	En 1981	En 1982	Différence 1982/1981 (en pourcentage)	En 1981	En 1982	Différence 1982/1981 (en pourcentage)
F.P.A.	65.416	64.871	— 0,8	54.889	55.555	+ 1,2
F.C. « Entreprises »	14.793	16.117	»	15.799	16.117	»
F.C. « Plan jeunes seize-dix-huit ans »	(e) 550	1.506	»	(e) 550	1.506	»
F.C. « C.P.T.A. »	586	2.004	»	586	2.004	»
Total F.C.	15.929	19.627	+ 23,2	16.935	19.627	+ 15,9
F.N.E.	1.031	1.221	+ 18,4	930	1.221	+ 31,3
Formation de formateurs (en nombre d'agents formés).	4.754	5.057	+ 6,4	4.754	5.057	+ 6,4
Total	87.130	90.776	+ 4,2	77.508	81.460	+ 5,1

(e) Estimation.

— *les stagiaires formés et leur devenir.*

La dernière enquête menée sur l'insertion professionnelle des stagiaires et concernant ceux qui sont sortis de l'appareil A.F.P.A. de mars 1981 à août 1981 confirme l'existence d'une forte proportion de jeunes, même si la tendance au vieillissement de la population accueillie, constatée depuis la croissance du chômage, se poursuit. Second constat, et sans doute le plus significatif, on dénombre parmi ces jeunes de plus en plus de femmes.

Deux objectifs sont poursuivis : insérer les femmes dans un secteur professionnel réservé traditionnellement aux hommes ; faire reconnaître une nouvelle qualification professionnelle établissant un lien entre le technique et le commercial.

Ce type de stage marque la volonté d'évolution à laquelle va être soumis, dans les années qui viennent, l'appareil de formation de l'A.F.P.A. au travers de ses 130 établissements.

En effet souligne le rapport 1982, les femmes ont été, traditionnellement, le parent pauvre de la formation professionnelle. Si elles représentent 40 % de la population active, leur part dans la population stagiaire de l'A.F.P.A. est restée longtemps limitée autour de 17 à 18 %. En outre, elles ont été confinées dans des formations correspondant à certains métiers traditionnellement féminins. En 1982, sur 100 femmes stagiaires à l'A.F.P.A., 77 suivaient une formation dans les secteurs bureau, couture, O.S.D. (opératrice de saisie de données).

C'est pourquoi la politique actuellement définie vise à accroître la proportion des femmes dans la population stagiaire de l'A.F.P.A. L'objectif est que cette proportion soit de l'ordre de 25 % en 1984. Pour ce faire, deux axes ont été définis :

— mise en place de nouvelles formations dont la perspective d'évolution sur le plan de l'emploi est plutôt favorable et qui présente un accès relativement ouvert aux femmes : agro-alimentaire, secteur de l'imprimerie et de l'édition, métiers de la vente... ;

— extension de la part des femmes dans les formations existantes porteuses d'avenir et dans lesquelles l'emploi féminin peut être développé : micromécanique, électronique, construction électrique, conduite de véhicules...

Le rapport estime que, d'ores et déjà, l'effort engagé a commencé à porter ses fruits. Treize nouvelles sections mises en place actuellement font l'objet d'un recrutement et d'un suivi particulièrement contrôlés quant à la participation féminine.

LES STAGIAIRES FORMÉS EN FORMATION CONTINUE « ENTREPRISES »

(Par type de stages et secteurs professionnels.)

(En nombre.)

Types de stages	Année 1981						Année 1982					
	Stages classiques		Stages Spécifiques		Total		Stages classiques		Stage spécifiques		Total	
Secteurs professionnels		%		%		%		%		%		%
Bâtiment	490	35,5	4.984	33,3	5.474	33,5	189	37,3	5.102	32,7	5.291	32,8
Métaux	508	36,8	4.176	27,9	4.684	28,6	144	28,5	3.842	24,6	3.986	24,7
E.R.E.	165	11,9	2.529	16,9	2.694	16,5	118	23,3	2.548	16,3	2.666	16,5
B.C.I.	89	6,4	1.018	6,8	1.107	6,8	34	6,7	1.602	10,3	1.636	10,2
Divers	130	9,4	2.260	15,1	2.390	14,6	21	4,2	2.517	16,1	2.538	15,8
Total	1.382	100,0	14.967	100,0	(1) 16.349	100,0	506	100,0	15.611	100,0	16.117	100,0
Répartition en pourcentage des stages	8,4		91,6		100		3,1		96,9		100	
Heures de formation ..	»		»		1.577.522		»		»		1.929.743	

(1) Ce chiffre inclut cependant les 550 jeunes de seize à dix-huit ans qui n'ont pu être ventilés entre les secteurs ; les proportions indiquées n'en sont pas modifiées de façon significative.

— Le placement et l'insertion professionnelle des stagiaires.

Afin de suivre l'évolution des conditions d'insertion professionnelle des stagiaires, l'A.F.P.A. s'est dotée en 1980 d'un dispositif d'observation permanent, national, régional et local.

L'enquête s'adresse régulièrement à toutes les personnes ayant accompli complètement le stage, reçues ou non à l'examen, soit annuellement environ 39.500 personnes. Elle porte principalement sur les situations professionnelles observées au sixième mois après la sortie du stage et à la date de l'enquête, c'est-à-dire en moyenne huit à neuf mois après la sortie. Les résultats sont publiés deux fois par an.

Les principaux constats sont les suivants :

— sur 100 stagiaires formés et sortis de l'A.F.P.A. entre mars et août 1981, environ 70 ont accédé à un emploi dont 44 dans le métier appris ou un métier voisin ; cet emploi a été conservé pour 30 d'entre eux, le chômage de rotation étant dû à la précarité de plus de la moitié des emplois occupés ;

— ces données globales doivent cependant être nuancées selon les secteurs de formation : pour le bâtiment, la restauration, l'hôtellerie, les conducteurs d'engins, la mécanique auto-réparation, la tôlerie-tuyautage, l'électricité industrielle, les taux d'accès aux métiers appris se situent entre 50 et 60 % et les taux d'exercice aux environs de 40 % ; en revanche, pour les secteurs du sondage, de la mécanique et de l'habillement, les taux d'accès aux métiers appris sont respectivement de 41 %, 30 %, 22 % et les taux d'exercice de 25 %, 22 % et 15 %.

Régionalement, on observe également des différences importantes : les taux d'exercice du métier varient entre 25 et 47 % dans le secteur bâtiment second-œuvre et de 21 % à 39 % dans le secteur des métaux, les régions les plus touchées étant celles où la crise économique et industrielle est la plus aiguë (ex. Nord - Pas-de-Calais, Picardie, Champagne-Ardenne).

Enfin, il est noté que l'évolution constatée en terme de décroissance du taux d'exercice du métier appris s'est aggravée pour quelques secteurs relativement protégés jusque-là : le bâtiment gros-œuvre, la tôlerie-tuyautage, le sondage et la mécanique. Quant au secteur habillement, il demeure dans une position particulièrement difficile. On observe des taux d'accès au métier appris de l'ordre de 75 à 85 % pour les techniciens de l'électronique, des automatismes et de l'informatique, et de plus de 60 % pour les dessinateurs et les techniciens du bâtiment et dans les secteurs de la comptabilité et du secrétariat.

3. Les critiques dirigées contre l'A.F.P.A.

En dépit du bilan présenté qui apparaît loin d'être négatif, votre Commission considère que l'A.F.P.A. qui constitue l'une des composantes essentielles du dispositif de formation professionnelle ne répond pas, compte tenu des moyens dont elle a disposé, à ce que l'on pourrait attendre d'elle.

a) *Le constat.*

Malgré la progression des autorisations de programme dont elle a bénéficié, ses capacités d'accueil sont restées limitées et se traduisent par des files d'attente de demandeurs d'une formation.

Comment admettre en effet que les effectifs des stagiaires en 1982 soient inférieurs à ceux de 1979, alors que l'A.F.P.A. a bénéficié de moyens considérablement renforcés qui ne se sont pas traduits par un développement de l'activité de cet organisme ?

Votre Commission ne peut qu'exprimer sa perplexité et ne peut que s'interroger sur les causes de cette stagnation.

b) Les tentatives d'explication d'une stagnation.

Cette stagnation semble résulter des difficultés d'adaptation d'un organisme ancien qui a connu des heures de gloire, notamment aux époques de la reconstruction et de la croissance économique, mais qui se trouve atteint par une certaine sclérose.

S'agissant des *personnels*, il convient de noter que les effectifs se partagent à peu près également entre les formateurs d'une part et les administratifs et les personnels de service d'autre part ; s'agit-il là d'une répartition satisfaisante ou témoigne-t-elle d'une bureaucratisation préjudiciable à l'efficacité de l'Agence ?

LA VENTILATION DES PERSONNELS DE L'A.F.P.A.

	Postes budgétaires autorisés	Effectifs en place au 30 juin 1983
I. — <i>Personnel administratif</i>	2.207	2.132
II. — <i>Personnel technique</i> :		
<i>a) enseignants (1)</i>	4.135	3.661
<i>b) professeurs I.N.F.P.</i>	262	201
<i>c) psychologues</i>	389	392
<i>d) autres techniciens (2)</i>	511	469
Total personnel technique	5.297	4.725
III. — <i>Personnel de service</i>	2.236	2.159
Total administratif + technique + service	9.740	9.017

(1) Professeurs + moniteurs + aides-moniteurs, travaillant dans les centres de F.P.A.

(2) Dont les adjoints techniques.

Le ministre de la Formation professionnelle soulignait devant la Commission le vieillissement de certains de ces personnels et indiquait que la signature d'un contrat de solidarité préretraite en 1982 devrait permettre de « revivifier » les personnels de l'A.F.P.A.

L'Association avait ainsi enregistré en juin 1983, 1.029 adhésions à ce contrat de solidarité qui concerne par ailleurs 1.419 ayants

droit ; 942 demandeurs dont 487 agents des personnels techniques ont bénéficié de cette préretraite. La majorité des départs s'est produite au cours du deuxième trimestre de 1983.

Force est cependant de s'interroger sur les effets de ce contrat de solidarité sur le renouvellement des formateurs et des formations dispensées ; celui-ci n'a touché en effet que 129 enseignants sur un total de 3.661 au 30 juin 1983.

— *Des formations encore inadaptées.*

Les sections de l'A.F.P.A. restent largement orientées vers des emplois traditionnels.

Sur les 3.017 sections de formation dont disposent l'A.F.P.A., 1.803 devraient faire l'objet de modernisations de 1979 à 1983 ; 21 sections ont été créées par ailleurs en 1982 dont 7 sections « bureau, commerce, informatique » ; 108 substitutions de section ont été réalisées en 1982, 183 étant prévues en 1983.

En dépit de ces efforts, beaucoup reste à faire dans la rénovation des sections, compte tenu des retards enregistrés depuis longtemps et de l'évolution rapide des métiers et des qualifications.

La réduction des autorisations de programme (— 10,3 %) prévue pour 1984 ne facilitera pas la poursuite d'un nécessaire effort de modernisation et ne contribuera pas à résorber les files d'attente des demandeurs de formation.

Votre Commission regrette cette déperdition fâcheuse des crédits affectés à l'A.F.P.A. et estime que ce bon outil de formation, modernisé, devrait connaître un meilleur sort, notamment en raison du rôle qu'il est appelé à jouer dans le service public de l'emploi.

4. L'A.F.P.A. composante du service public de l'emploi.

Il convient de rappeler pour mémoire que l'A.F.P.A. constituera une composante essentielle à côté de l'A.N.P.E. et des A.S.S.E.D.I.C. du service public de l'emploi qui connaît aujourd'hui ses premières réalisations.

Il faut cependant observer que le transfert des crédits de l'A.F.P.A. aux services du Premier ministre ne devrait pas être de nature à faciliter la mise en place et le fonctionnement de ces trois organismes.

La signature intervenue le 30 juin 1982 d'une convention relative aux relations entre l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. devrait permettre

de mettre en commun les informations relatives aux besoins de formation, de mettre en œuvre les actions correspondantes et d'assurer le suivi des stagiaires jusqu'à leur réinsertion professionnelle.

Ceci devait permettre à l'A.F.P.A. d'adapter ses formations en fonction des besoins des entreprises.



L'A.F.P.A. reste en effet le premier outil de notre système de formation professionnelle ; la modernisation de ses formations adaptées aux besoins de l'économie et dispensées par des formateurs eux-mêmes convenablement formés devait lui permettre de jouer, dans le respect de ses traditions, le premier rôle dans l'effort public de formation en utilisant de façon optimale les crédits considérables mis à sa disposition.

B. — L'ÉLARGISSEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET UNE UTILISATION MIEUX CONTROLÉE DES CRÉDITS : LE PROJET DE LOI PORTANT RÉFORME DE LA FORMATION CONTINUE

Votre Commission ne voudrait pas anticiper l'examen d'un projet de loi dont elle aura à connaître dans quelques semaines, mais elle souhaiterait indiquer, à l'occasion de la discussion budgétaire, les principales dispositions de ce texte qui tendent à élargir le champ de la formation professionnelle continue et à contrôler de manière plus satisfaisante les crédits utilisés.

1. L'extension du droit au congé de formation.

Le projet prévoit d'abord d'étendre aux salariés des entreprises de moins de dix salariés le bénéfice du congé de formation.

Cette extension devrait se réaliser sans créer de charges financières nouvelles pour les entreprises et devrait concerner 2,7 millions de salariés.

Elle serait de nature à faire remonter les effectifs des stagiaires ayant bénéficié d'un congé individuel de formation qui tendent à se réduire : 73.500 stagiaires en 1981 et 47.600 selon les données provisoires de 1982.

Rappelons par ailleurs, qu'en application de l'article 27 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1982 et de l'avenant du 21 septembre 1982 à l'accord national de 1970 sur la formation professionnelle, une fraction de la participation des employeurs à la formation continue, dans le cadre du financement du congé de formation, à hauteur au moins de 0,10 % des salaires, doit être obligatoirement versée à des organismes paritaires agréés par l'Etat.

Cette disposition devrait être reprise dans le projet de loi actuellement en instance devant le Sénat.

2. Les engagements de développement de la formation.

Alors que de nombreuses entreprises ne font que se conformer à l'obligation légale en versant leur contribution à un organisme collecteur, le projet de loi prévoit des engagements réciproques de développement de la formation.

Ceux-ci devraient inciter ces entreprises, en concertation avec les pouvoirs publics, à mettre en œuvre des actions de formation concrètes bénéficiant à leurs propres salariés, et auxquelles les régions pourraient s'associer.

3. Un contrôle mieux assuré du marché et du coût de la formation professionnelle.

Du fait de l'opacité des circuits de financement de la formation professionnelle et d'un contrôle insuffisant des conventions passées, le coût des actions de formation a considérablement augmenté au cours des dernières années.

Le projet de loi devrait permettre d'exercer un contrôle plus strict sur les circuits financiers, notamment par la modification des pratiques comptables, l'examen des prix des prestations de formation et la clarification des règles d'imputabilité des dépenses de formation sur la participation obligatoire des employeurs.



Ces réformes devraient permettre aussi d'exercer un contrôle plus satisfaisant sur les organismes dispensateurs de formation, de s'assurer que les formations dispensées correspondent aux besoins et de rechercher ainsi une optimisation des résultats en fonction des fonds considérables affectés par les entreprises à ces actions de formation.

C. — UNE MESURE D'ÉCONOMIE REGRETTABLE : LE BLOCAGE DE LA RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES

1. Les crédits prévus pour 1984.

Le chapitre 43.04 des Services généraux prévoit pour 1984 que les crédits prévus pour la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle s'élèveront à 3,7 milliards de francs soit une progression de 3,9 % par rapport à 1983.

Ce plafonnement relatif résulte notamment d'une économie de 70 millions de francs réalisée à partir des nouvelles modalités de calcul des rémunérations des stagiaires, prise en application de l'article 29 du projet de loi de finances pour 1984 : les économies portent pour 9,78 millions de francs sur les actions d'insertion des jeunes de dix-huit à vingt et un ans, sur certaines catégories de femmes, pour 36,75 millions de francs sur les actions de l'A.F.P.A. et pour 23,47 millions de francs sur d'autres actions de formation.

2. Le nouveau mécanisme de rémunération.

Aux termes de l'article 29 du projet de loi de finances pour 1984, la détermination du montant de la rémunération des stagiaires, qu'ils soient salariés, demandeurs d'emploi ou non salariés, exclut désormais toute référence au S.M.I.C. et fixe ce montant par décret (les articles L. 960-3, L. 960-5 et L. 960-6 du Code du travail sont modifiés en conséquence).

En outre, il est prévu que cette rémunération, calculée au moment de l'entrée en stage, sera bloquée en valeur absolue pendant toute la durée de celui-ci (l'article L. 960-2 du Code du travail est ainsi modifié).

3. La position de la Commission.

Votre Commission s'est interrogée sur les conséquences de ce blocage de la rémunération des stagiaires. Elle déplore cette réforme qui n'est certainement pas de nature à renforcer le caractère attractif des stages de formation notamment pour les demandeurs d'emploi dont l'indemnisation restera indexée. Ceux-ci pourraient, s'ils en ont la possibilité, être conduits à prolonger leur situation de chômeurs indemnisés.

Le ministre de la Formation professionnelle, qui n'est pas apparu comme le maître d'œuvre dans cette affaire, a cependant indiqué devant la Commission que certaines adaptations pourraient être prises pour les stagiaires les plus défavorisés dont les indemnités d'hébergement pourraient se trouver augmentées, ce qui permettrait de compenser dans une certaine mesure le blocage de leur rémunération.

IV. — LA FORMATION PROFESSIONNELLE : UNE COMPÉTENCE DÉSORMAIS RÉGIONALE

La formation professionnelle constituait un domaine privilégié pour mettre en œuvre un premier transfert de compétences, notamment en raison d'une déconcentration déjà très engagée pour une masse importante de crédits budgétaires ; le niveau régional était devenu un échelon important de la décision. La loi du 7 janvier 1933 (art. 82) reconnaît aux régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. La mise en œuvre du transfert de compétences ne s'est cependant pas réalisée sans difficulté et l'Etat conserve certaines compétences d'attribution.

Par ailleurs, l'affectation des personnels et des crédits de formation soulève également des problèmes qui ne sont pas résolus.

A. — LE PRINCIPE : UNE COMPÉTENCE RÉGIONALE DE DROIT COMMUN

Celle-ci s'exerce pour la formation professionnelle mais de façon plus radicale encore pour l'apprentissage et ne laisse subsister que quelques compétences d'attribution à l'Etat.

1. Les compétences résiduelles de l'Etat.

a) *La définition du cadre de ces actions.*

La définition du cadre législatif et réglementaire de la politique de formation professionnelle et d'apprentissage relève toujours de l'Etat.

b) *Le contrôle des ressources.*

En outre, sous réserve de la compétence des régions sur les C.F.A., l'Etat reste compétent pour contrôler l'utilisation de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage.

c) *Les actions interministérielles.*

La politique de la formation professionnelle résulte également d'actions ministérielles associant divers organismes (F.N.E., A.F.P.A., F.A.S., Fonds de la formation professionnelle et organismes relevant de divers ministères concernés).

Certaines de ces actions prioritaires menées en raison de leur caractère national ne peuvent être transférées aux régions, par exemple, le programme d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, qui a été défini par le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale ; d'autres ne peuvent être localisées et relèvent donc de la compétence de l'Etat.

d) *L'apprentissage.*

S'agissant de l'apprentissage, la compétence résiduelle de l'Etat apparaît encore plus réduite puisqu'à l'exception de la définition du cadre législatif et réglementaire et de certains centres de formation d'apprentis à recrutement national qui reste de la compétence de l'Etat, la quasi-totalité des actions se trouve transférée aux régions.

2. La compétence générale des régions.

Celle-ci s'exerce dans le domaine de l'apprentissage et de la formation et les régions bénéficient de deux catégories de ressources pour réaliser leur politique.

a) *L'apprentissage.*

Le président du conseil régional a désormais vocation à passer et à dénoncer les conventions avec les C.F.A. à recrutement régional ou départemental.

Les subventions de fonctionnement que la région accorde aux C.F.A. doivent cependant être modulées en fonction d'indicateurs fixés annuellement par l'Etat après arbitrage interministériel.

Si le transfert de compétences est moins exclusif dans le domaine de la formation que dans celui de l'apprentissage, la région dispose pour la mise en œuvre de son programme pour ces deux types d'action de moyens financiers d'origines différentes.

b) *Les moyens financiers.*

La région met en œuvre son programme en disposant des moyens financiers qui sont rassemblés dans le Fonds régional de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage créé par l'article 85 de la loi du 7 janvier 1983 et qui bénéficie d'une dotation et de ressources propres.

— *La dotation de décentralisation*, inscrite au budget des Services généraux du Premier ministre (chap. 43-06) alimente le Fonds régional depuis le début de 1983 : 1,6 milliard de francs étaient inscrits à ce titre pour 1983 et les crédits prévus pour 1984 atteignent 1,76 milliard de francs, soit une progression de 9,8 %.

Cette augmentation résulte d'une actualisation des dotations existantes au titre de l'apprentissage et de la formation continue ainsi que de la contrepartie des versements au Trésor relatifs à la formation professionnelle continue en 1983. Cette dotation englobe également les crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme qui sont attribuées aux régions : 27,8 millions de francs pour l'apprentissage et 18,5 millions de francs pour la formation professionnelle continue.

— *La répartition de la dotation* : celle-ci s'effectue selon le décret du 14 avril 1983, en fonction de trois critères :

— à hauteur de 70 % en fonction des crédits consacrés l'année précédente dans la région par l'Etat au financement des actions relevant désormais des régions ;

— à hauteur de 15 % en fonction de la structure de la population active et du niveau de qualification de la région ;

— à hauteur de 15 % en fonction de la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant dans chaque région.

— *Le produit de la taxe sur les cartes grises* : le Fonds régional de la F.P.C. et de l'apprentissage se trouve par ailleurs alimenté par un transfert de fiscalité portant sur le produit de la taxe sur les cartes grises, d'un montant qui devrait être d'environ 1,247 milliard de francs.

Au total, les régions devraient donc disposer de près de 3 milliards de francs à consacrer à la formation continue et à l'apprentissage en 1983.

3. Les programmes concertés Etat/régions.

Des programmes concertés de formation professionnelle sont par ailleurs envisagés qui associeraient les régions et l'Etat pour leur financement. Ils concernent le développement de la filière électronique dans cinq régions, du secteur agro-alimentaire dans neuf régions, le développement local de pays ou de bassins d'emploi avec des actions de formation dans trois régions.

Cette politique de concertation devrait être élargie en 1984 à toutes les régions qui inclueront un volet relatif à la formation professionnelle dans les contrats de plan qu'elles signeront.

B. — LES TRANSFERTS DE PERSONNELS : UNE CHARGE NOUVELLE POUR LES RÉGIONS ?

Les insuffisances des personnels de la formation professionnelle ont déjà été signalées et ses effectifs sont en effet hors de proportion avec le nombre de bénéficiaires effectifs et potentiels des actions de formation.

En ce domaine, la précipitation a prévalu et la mise en œuvre effective des structures décentralisées ne s'est pas effectuée dans des conditions satisfaisantes.

1. La précipitation dans la mise en œuvre de la décentralisation.

Comme le remarquait le rapport d'information de M. Christian Poncelet, chargé d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation, la période écoulée entre la publication de la loi du 7 janvier 1983 fixant le principe du transfert et le 1^{er} juin, date à laquelle celui-ci est devenu effectif, a été caractérisée par le « flou et l'incohérence ».

C'est ainsi, s'agissant des personnels, que les conventions de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat signées avec les commissaires de la République de région, de même que la négociation et la signature de l'avenant relatif à la mise à disposition puis au transfert de certains personnels des délégations régionales

à la formation professionnelle, ont dû être prises et réglées dans des délais très brefs.

Le Comité des finances locales avait émis des réserves sur les aspects financiers du transfert.

2. Des transferts discutables.

Le conseil régional ne bénéficie pas du transfert de la délégation régionale, ce qui l'oblige à recruter un conseiller technique et des agents d'exécution pour les questions de formation ; les personnels sont effect intégrés au secrétariat général pour les affaires régionales placées auprès du commissaire de la République de région.

Les effectifs de ces délégations devraient compter au 31 décembre 1983, 404 agents non titulaires, permanents à temps complet, dont 54 affectés à des tâches de contrôle sur pièces et 111 au contrôle des entreprises astreintes à l'obligation de participation et des autres dispensateurs de formation.

Les délégations régionales devraient voir à terme une partie de leurs agents, moins de la moitié, placés sous l'autorité du président du conseil régional, à l'exception des agents chargés du contrôle, dont la mission est de la compétence de l'Etat.

Enfin, s'agissant des services préfectoraux et conformément à la convention prévue par l'article 73 de la loi du 2 mars 1982, il est prévu une période de mise à disposition de quelques mois qui devrait permettre la réorganisation des services ; à son terme, les transferts de personnel devraient intervenir effectivement.

3. Les observations de la Commission.

Votre Commission déplore d'abord l'insuffisance générale des effectifs des personnels de la formation professionnelle sur l'ensemble du territoire.

Alors que 8 millions de salariés devraient faire l'objet d'une reconversion professionnelle d'ici la fin du siècle, elle constate que 500 fonctionnaires et agents s'occupent à l'heure actuelle de la formation professionnelle.

Du fait de l'insuffisance de ces personnels qui ne pourront évidemment tous être transférés aux régions, elle ne peut que craindre que ces dernières ne soient contraintes de procéder au recrutement

de nouveaux agents pour maintenir le niveau des actions de formation, et être amenées à supporter des charges nouvelles que ne prévoyait pas la loi de répartition des compétences.

C. — L'INCERTITUDE SUR LE FINANCEMENT DES ACTIONS DE FORMATION

La mise en œuvre des dispositifs financiers tendant à assurer aux régions les ressources nécessaires à leurs actions de formation ne leur permettra pas d'évaluer précisément les actions qu'elles pourront conduire.

Des inquiétudes se sont manifestées dans certaines régions où le montant des ressources transférées par l'Etat n'est pas apparu suffisant pour couvrir les dépenses résultant notamment des conventions en cours, ce qui a conduit certaines régions à prévoir une avance exceptionnelle du budget général au Fonds régional de la formation. Ceci contredit les affirmations du Ministre selon lesquelles aucune région ne disposera de crédits inférieurs à ceux qu'elle aurait dû recevoir dans le système ancien.

L'exemple de l'apprentissage et des C.F.A. comme celui des transferts insuffisants de personnel sont significatifs à cet égard, et les régions risquent ainsi de devoir supporter des dépenses supplémentaires en matière de formation et d'apprentissage qui ne pourront être supportées par leurs ressources propres et par la dotation qui leur est affectée.

Il serait ainsi regrettable qu'une réforme excellente dans son principe et ses objectifs — assurer une meilleure adéquation entre les formations dispensées sous la responsabilité des régions et les besoins des entreprises — soit compromise du fait d'une précipitation dans sa mise en œuvre et des moyens insuffisants pour la mener à bien.

A cet égard, le rôle de l'Etat apparaît essentiel et celui-ci devra veiller à la bonne application de la réforme.

CONCLUSION

Au terme de ces développements force est de reconnaître la vitalité de la formation professionnelle et les efforts accomplis en sa faveur, qui se traduisent en partie seulement dans les crédits budgétaires prévus pour 1984.

Cette matière encore nouvelle apparaît en outre en plein développement comme en témoignent le projet de loi qui devrait en étendre le champ d'application et l'activité contractuelle des partenaires sociaux en ce domaine.

Son dynamisme est en outre confirmé par la priorité donnée par le IX^e Plan aux actions de formation professionnelle, notamment dans le P.P.E. n° 2 qui a pour objectif de poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes, mais aussi dans les programmes prioritaires tendant à moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à favoriser la recherche et l'innovation.

Au total, près de 8 millions de personnes devraient bénéficier d'une reconversion professionnelle dans les quinze années à venir.

Cependant les crédits présentés pour 1984, s'ils traduisent des efforts indéniables, ne peuvent également dissimuler de sérieuses zones d'ombre : déperdition de certains efforts accomplis pour des résultats qui pourraient être optimisés, incertitude quant à la sortie de certains programmes d'insertion des jeunes, utilisation insuffisante de filières qui ont cependant fait leurs preuves, modalités discutables de mise en œuvre de la décentralisation...

Enfin, et surtout, le développement de la formation professionnelle est aujourd'hui directement lié à la détérioration de la situation économique.

Certaines actions tendent en effet à intégrer provisoirement dans des systèmes de formation des primo-demandeurs d'emploi ou des chômeurs licenciés touchés par la crise économique et les mutations technologiques. La formation professionnelle ne peut ainsi être considérée comme la panacée ou une fin en soi et elle n'a pas pour objet de former des chômeurs qualifiés. Elle est une condition nécessaire mais non suffisante du développement économique et la généralisation et l'élévation des qualifications n'ont de sens que dans une économie de croissance résultant d'une politique économique réaliste.

Il ne semble pas que la voie actuellement suivie en ce domaine soit la bonne. Cependant, les efforts menés en matière de formation professionnelle ne sont pas perdus pour l'avenir et malgré les zones d'ombre dénoncées ils doivent être encouragés et développés.



Sous réserve des observations formulées dans le présent rapport, votre Commission vous demande donc de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la Formation professionnelle pour 1984.