

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, 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 Campion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Jean-Pierre Cantegril, 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, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Jean-René Lecerf, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Valérie Létard, MM. Jean Louis Masson, Serge Mathieu, Mmes 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 Vézinhet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 17) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	4
I. UN BUDGET INADAPTÉ FACE À LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	6
A. UN ENVIRONNEMENT FRAGILE	6
1. <i>Un effort global de la Nation en diminution relative</i>	6
2. <i>Une croissance de l'emploi non qualifié</i>	7
3. <i>Un accès toujours difficile à des formations de plus en plus courtes et encore largement inégalitaires</i>	7
4. <i>Un léger fléchissement de la participation des entreprises</i>	7
5. <i>Un essoufflement de la négociation collective</i>	8
6. <i>Un ralentissement prévisible de l'activité des organismes de formation</i>	9
B. UN REPLI BUDGÉTAIRE ET FISCAL POURTANT CONFIRMÉ	9
1. <i>Un désengagement progressif de l'Etat</i>	9
2. <i>Des crédits à nouveau orientés à la baisse en 2002</i>	10
3. <i>La discrète non-reconduction du crédit impôt formation</i>	13
II. UNE GESTION BUDGÉTAIRE ALARMANTE DES FORMATIONS EN ALTERNANCE	16
A. LES CONTRATS D'APPRENTISSAGE : DE LOURDES INCERTITUDES	16
1. <i>Un développement toujours soutenu</i>	16
2. <i>Un risque d'insuffisance des dotations budgétaires</i>	18
B. LES CONTRATS DE QUALIFICATION-JEUNES : UN FINANCEMENT DÉSORMAIS NON ASSURÉ	19
1. <i>Une dynamique apparemment préservée malgré le désengagement budgétaire de l'Etat</i>	19
2. <i>Une grave crise de financement</i>	21
3. <i>Une solution de bon sens</i>	25
C. LES CONTRATS DE QUALIFICATION-ADULTES : UNE RÉFORME INACCEPTABLE DE L'AIDE DE L'ÉTAT	28
1. <i>Une indispensable relance</i>	28
2. <i>Une réforme inopportune de l'aide de l'Etat</i>	31
III. UNE POLITIQUE DE FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FRICHE	33
A. UNE POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE FRAGILISÉE	34
1. <i>Un paysage bouleversé par la nouvelle convention d'assurance chômage</i>	34
2. <i>L'absence de compensation budgétaire à la disparition de l'AFR</i>	36
3. <i>Un risque important de blocage</i>	39
B. UNE ADAPTATION DE L'AFPA AU POINT MORT	41
1. <i>La réorientation délicate de l'activité de l'AFPA vers les demandeurs d'emploi</i>	41
2. <i>Une indispensable révision du contrat de progrès</i>	44

IV. L'OPACITÉ CONFIRMÉE DES AUTRES CONCOURS DE L'ÉTAT	48
A. DES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION TOUJOURS IMPARFAITES	48
1. <i>Une évolution somme toute mécanique</i>	48
2. <i>Une gestion encore déficiente</i>	49
B. DES ACTIONS DE FORMATION À LA CHARGE DE L'ÉTAT EN DÉCALAGE AVEC LES OBJECTIFS AFFICHÉS	51
1. <i>Un programme national de formation professionnelle toujours aussi peu lisible</i>	51
2. <i>Une politique contractuelle de formation des salariés peu dynamique</i>	52
3. <i>La portée incertaine des contrats de plan Etat-région</i>	54
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	56
• <i>Art. 70 (article 25 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) Réforme des contrats de qualification adultes</i>	56
• <i>Article additionnel après l'article 70 Financement des contrats de qualification en 2002</i>	58
• <i>Article additionnel après l'article 70 (art. 244 quater C du code général des impôts) Reconduction du crédit d'impôt pour dépenses de formation</i>	59
TRAVAUX DE LA COMMISSION	60
I. AUDITION DE MME ÉLISABETH GUIGOU, MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ	60
II. EXAMEN DE L'AVIS	61
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	66
ANNEXE - GLOSSAIRE DES SIGLES	68

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En cette année 2001, la formation professionnelle aura été au cœur du débat public.

Sur le plan législatif, l'année en cours aura été marquée par l'examen de deux projets de loi modifiant l'architecture de notre système de formation professionnelle.

Le *projet de loi de modernisation sociale* comporte ainsi des dispositions relatives à la validation des acquis de l'expérience, au financement de l'apprentissage, à la restructuration de l'offre de formation et à la rénovation des organismes de pilotage et de coordination de la formation. Ces dispositions, qui procèdent à une adaptation significative sans toutefois constituer la réforme d'ensemble annoncée par le Gouvernement, ne font pas l'objet d'un désaccord de fond entre les deux assemblées.

Plus récemment, le *projet de loi relatif à la démocratie de proximité*, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale en juin dernier, comporte deux articles tendant à poursuivre le transfert aux régions de nouvelles compétences en matière de formation professionnelle. Il pourrait être examiné en janvier par le Sénat.

Mais, au-delà de ces dispositions législatives encore en cours d'examen, c'est surtout le dialogue social qui a permis de replacer le thème de la formation professionnelle au cœur de notre politique de l'emploi.

Ainsi, l'entrée en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2001 de la *nouvelle convention d'assurance chômage* tend à faire des actions de formation le vecteur principal d'un retour rapide vers l'emploi des chômeurs, grâce notamment à l'implication financière de l'UNEDIC.

Surtout, cette année a été rythmée par la *négociation interprofessionnelle* des partenaires sociaux sur l'adaptation de la formation professionnelle. Certes, cette négociation a été suspendue « *sine die* » le 23 octobre sans qu'il ait été possible d'aboutir à un accord. Il reste que cette négociation a d'ores et déjà permis d'explorer une approche novatrice de la formation continue, même si les conditions d'application de cette nouvelle approche sont encore à éclaircir. Votre rapporteur pour avis ne peut que souhaiter que ce dialogue se poursuive en temps voulu.

Dans un contexte aussi foisonnant, votre commission aurait pu espérer que le projet de budget de la formation professionnelle pour 2002 s'inscrirait également dans une démarche ambitieuse et novatrice.

Or, celui-ci se caractérise au contraire par deux évolutions très préoccupantes -la fragilisation des formations en alternance et le désengagement budgétaire de l'Etat de la formation des demandeurs d'emploi- auxquelles votre commission ne peut en aucun cas s'associer.

I. UN BUDGET INADAPTÉ FACE À LA DÉGRADATION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A. UN ENVIRONNEMENT FRAGILE

Plusieurs années de conjoncture économique favorable auraient dû contribuer à conforter significativement l'environnement de la formation professionnelle.

Or, celui-ci apparaît aujourd'hui pourtant fragile, voire dégradé.

Plusieurs indices témoignent d'une telle dégradation dont la conjonction conduit à dresser un tableau quelque peu préoccupant de la situation actuelle de la formation professionnelle et surtout de ses perspectives d'évolution.

1. Un effort global de la Nation en diminution relative

En 1999¹, la Nation a dépensé 22 milliards d'euros (soit près de 145 milliards de francs) en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage, soit une hausse de 1 % en francs constants.

Mais, d'année en année, les dépenses de formation tendent à se restreindre dans la richesse nationale. Alors qu'elles représentaient encore 1,75 % du PIB en 1996, elles n'atteignent plus que 1,64 % du PIB en 1999.

Evolution de la dépense globale de formation professionnelle

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

Source : MES-DARES

¹ Derniers chiffres connus.

2. Une croissance de l'emploi non qualifié

La reprise de l'emploi ne s'est pas traduite par une amélioration des qualifications.

Au contraire, le nombre d'emplois non qualifiés s'est fortement accru depuis 1996. En mars 2001, on comptait ainsi un peu plus de cinq millions de salariés occupant un emploi non qualifié, soit 24 % de l'emploi salarié¹.

Plus inquiétant encore, la croissance de l'emploi non qualifié a été plus rapide entre 1994 et 2000 que celle des autres emplois : 2,6 % contre 1,7 %².

3. Un accès toujours difficile à des formations de plus en plus courtes et encore largement inégalitaires

En 1999, 29 % des salariés ont pu suivre une formation financée par leur employeur³.

Or, ce taux d'accès à la formation a désormais tendance à stagner, après avoir pourtant très fortement progressé dans la première moitié des années 1990. Il n'était ainsi que de 19 % en 1992.

Et la formation continue ne fait souvent que renforcer les inégalités de la formation initiale. De fait, en 1999, seuls 13 % des non qualifiés ont suivi une formation contre 34 % des personnes en emploi qualifié⁴.

Les formations tendent en outre à être plus courtes. Ainsi, 66 % des formations effectuées en 1999 ont duré moins d'une semaine⁵. Et la durée moyenne des formations dans les entreprises de plus de 10 salariés est passée de 40 heures à 35 heures entre 1996 et 1999⁶.

4. Un léger fléchissement de la participation des entreprises

Dans le prolongement des années précédentes, le taux de participation financière des entreprises de 10 salariés et plus au financement de la formation professionnelle continue de diminuer. Il n'est plus que de 3,18 % de la masse salariale en 2000 contre 3,29 % en 1993.

¹ INSEE Première, n° 796, juillet 2001.

² DARES, Premières informations et premières synthèses, décembre 2000.

³ INSEE Première, n° 759, février 2001.

⁴ INSEE Première, n° 796, juillet 2001.

⁵ CEREQ, Enquête « Formation continue 2000 ».

⁶ CEREQ, Exploitation des déclarations fiscales des employeurs.

Evolution du taux de participation financière des entreprises depuis 1996 selon leur taille

(en % de la masse salariale)

	1996	1997	1998	1999	2000 (provisoire)
10 - 19 salariés	1,73	1,69	1,77	1,84	1,68
20 - 49 salariés	1,87	1,90	1,89	2,01	1,97
50 - 249 salariés	2,52	2,52	2,53	2,44	2,42
250 - 499 salariés				2,99	2,91
500 - 1.999 salariés	3,48	3,47	3,54	3,55	3,52
2.000 salariés et plus	4,87	4,73	4,65	4,42	4,40
Ensemble	3,25	3,24	3,23	3,22	3,18

Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs n° 24-83, CEREQ – « jaune budgétaire ».

Certes, cette participation reste encore très nettement supérieure à l'obligation légale qui n'est que de 1,5 %. Il reste que le fléchissement constaté révèle une certaine frilosité des entreprises à poursuivre leur investissement en formation, dans un contexte, il est vrai, passablement brouillé par la mise en place de la réduction du temps de travail.

5. Un essoufflement de la négociation collective

L'année 1999 s'était traduite par une augmentation exceptionnelle de la négociation collective sur la formation professionnelle. Cette hausse était d'ailleurs logique dans la mesure où la plupart des accords sur le temps de travail abordaient également pour partie la formation professionnelle.

Mais il semble qu'une telle tendance n'ait été que transitoire, les informations disponibles pour 2000 marquant un essoufflement évident de la négociation collective en ce domaine.

La négociation collective¹ sur la formation professionnelle depuis 1996

	1996		1997		1998		1999		2000	
	nombre	% du total	nombre	% du total	nombre	% du total	nombre	% du total	nombre	% du total
Négociation de branche	123	11,9	101	11,5	90	12,1	132	18,0	89	10,4
Négociation d'entreprise	236	2,5	257	2,2	288	2,2	1.458	4,1	960	3,2

Source : Bilan de la négociation collective – MES-DARES.

Certes, le nombre d'accords d'entreprise conclus en 2000 reste élevé, bénéficiant sans doute encore de l'effet d'entraînement de l'année précédente.

¹ Nombre d'accords et d'avenants signés.

En revanche, s'agissant de la négociation de branche, l'année 2000 marque un repli sensible par rapport à la situation qui prévalait en 1996.

6. Un ralentissement prévisible de l'activité des organismes de formation

En septembre dernier, *l'Observatoire permanent économique de la fédération de la formation professionnelle* (FFP) publiait son enquête sur l'évolution du marché de la formation professionnelle, dont les conclusions sont plutôt pessimistes.

Après cinq ans de croissance annuelle moyenne de l'ordre de 5 %, les organismes de formation professionnelle prévoient un ralentissement très significatif de leur activité en 2001 de l'ordre de 6 %.

Ce ralentissement prévu aurait deux sources principales : le retard dans la mise en œuvre du volet formation de la nouvelle convention d'assurance chômage et la dégradation de l'environnement économique.

Si ces prévisions doivent être interprétées avec prudence¹, elles n'en soulignent pas moins de sérieuses inquiétudes sur l'évolution immédiate du marché de la formation professionnelle.

B. UN REPLI BUDGÉTAIRE ET FISCAL POURTANT CONFIRMÉ

Il semble cependant que le Gouvernement n'ait pas pris la mesure de la dégradation de l'environnement de la formation.

Le projet de budget pour 2002 est en effet, comme ses prédécesseurs, orienté à la baisse, prolongeant ainsi le désengagement budgétaire et fiscal de l'Etat du financement de la formation professionnelle malgré ce contexte défavorable.

1. Un désengagement progressif de l'Etat

L'Etat a longtemps été en France le principal contributeur au financement de la formation professionnelle. Il finançait ainsi encore près de 50 % de la dépense totale au début des années 1990.

Mais, depuis cette date, la dépense des entreprises et des ménages a crû bien plus vite que celle des financeurs publics et, notamment de l'Etat.

¹ Elles émanent des adhérents de la FFP, qui ne représentent qu'environ le tiers du chiffre d'affaires des organismes privés de formation.

Ainsi, alors que l'Etat finançait encore 40,6 % de la dépense totale de formation en 1996, il n'en finançait plus que 39,7 % en 1999.

Le financement final de la formation professionnelle et de l'apprentissage depuis 1996

(en millions d'euros et en %)

	1996		1997		1998		1999 ⁽¹⁾	
		%		%		%		%
Etat	8.594	40,6	8.503	39,8	8.681	40,3	8.766	39,7
Régions	1.928	9,1	1.990	9,3	2.084	9,7	2.101	9,5
Autres collectivités territoriales	25	0,1	21	0,1	22	0,1	23	0,1
Autres administrations publiques	1.753	8,3	2.134	10,0	1.747	8,1	1.702	7,7
Entreprises	8.489	40,1	8.266	38,7	8.533	39,6	8.934	40,5
Ménages	399	1,9	436	2,0	498	1,3	535	2,4
TOTAL	21.188	100	21.350	100	21.565	100	22.060	100

Source : MES – DARES.

⁽¹⁾ Provisoire.

L'année 1999 marque à cet égard sans doute une étape importante pour le financement de la formation professionnelle : pour la première fois, les entreprises sont devenues les premiers financeurs, dépassant l'Etat.

2. Des crédits à nouveau orientés à la baisse en 2002

Il est à craindre que le projet de budget pour 2002 n'accroisse cette tendance.

Les crédits de la formation professionnelle devraient en effet diminuer en 2002.

L'ampleur de cette baisse varie néanmoins selon le périmètre budgétaire retenu.

A ce propos, votre rapporteur ne peut que regretter une fois encore l'opacité des documents budgétaires.

Car ni le « bleu » au travers de l'agrégat « *Participation de l'Etat à la formation professionnelle* », ni le « jaune » au travers du « *projet de budget de la formation professionnelle* » ne permettent d'isoler l'ensemble des crédits en faveur de la formation. Ceux-ci s'élèveraient en 2002 à 3,9 milliards d'euros selon le bleu, mais à 5,2 milliards d'euros selon le jaune. L'écart est donc substantiel.

Aussi, votre rapporteur tient à rappeler ses observations de l'an passé en faveur d'une révision de la nomenclature budgétaire et à s'associer aux propositions formulées tant par M. Jacques Barrot, rapporteur spécial de l'Assemblée nationale, que par la Cour des comptes, d'intégrer les concours accordés à l'AFPA figurant au chapitre 43-71 dans l'agrégat « *Participation de l'Etat à la Formation professionnelle* » tant ceux-ci relèvent à l'évidence de la formation professionnelle.

Toujours est-il qu'il devient alors difficile d'évaluer l'ampleur réelle de la diminution des crédits.

Les crédits du projet de budget de la formation professionnelle (hors programme TRACE¹) devraient diminuer de 2,2 % pour ne plus s'élever qu'à 5,2 milliards d'euros en 2002.

Les crédits de l'agrégat « *Participation de l'Etat à la formation professionnelle* » diminuent pour leur part plus rapidement. Ils baissent ainsi de 3,9 % pour atteindre 3,9 milliards d'euros.

Participation de l'Etat à la formation professionnelle

(en millions d'euros)

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution en %
A – Formations en alternance	2.083,6	2.069,1	- 0,7
Primes apprentissage	758,3	786,0	+ 3,7
Exonérations contrats d'apprentissage	801,5	824,7	+ 2,9
Primes de qualification-jeunes	23,9	0	- 100
Exonérations contrats de qualification jeunes	424,4	423,7	- 0,2
Primes qualification adultes	16,9	2,9	- 82,9
Exonérations contrats de qualification adultes	58,1	31,7	- 45,4
B – Actions de formation à la charge de l'Etat	719,5	527,4	- 26,7
a. Dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle			
Politique contractuelle	43,3	41,9	- 3,2
CFPER	64,2	53,5	- 16,7
Autres dispositifs	71,7	73,8	+ 2,9
b. Dépenses de rémunération de la formation professionnelle			
Programme national de formation professionnelle	153,2	155,4	+ 1,4
Jeunes Etat	1,7	1,7	0,0
Stagiaires AFPA	152,4	146,9	- 3,6
AFR	228,7	38,1	- 83,3
c. Dépenses d'investissement de la formation professionnelle	4,2	12,4	+ 192,5
d. Validation des acquis de l'expérience	-	3,6	NS
C – Dotation globale de décentralisation	1.255,9	1.305,8	+ 4
Total Agrégat n° 2	4.059,0	3.902,3	- 3,9

¹ Le programme TRACE relève en effet moins de la politique de formation stricto sensu que de celle de l'emploi et de l'insertion.

Budget de la formation professionnelle

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
43-06 - Dotation de décentralisation : formation professionnelle et à l'apprentissage	1.214,1	1.255,9	1.307,2
Apprentissage et rééquilibrage, aménagement du territoire	519,9	537,9	559,9
Actions décentralisées. Loi quinquennale (<i>formations qualifiantes</i>)	283,9	293,6	305,6
Actions décentralisées en faveur des jeunes	410,3	424,4	441,7
43-70 - Financement de la formation professionnelle	2.771,1	2.828,1	2.622,9
Formation en alternance			
Primes des contrats d'apprentissage	627,1	758,3	786,0
Exonération des cotisations sociales des contrats d'apprentissage	719,7	801,9	824,7
Primes contrats de qualification	35,5	23,9	
Exonération des cotisations sociales des contrats de qualification	405,5	424,4	423,7
Contrats de qualification adultes (<i>primes</i>)	18,3	16,9	2,9
Contrats de qualification adultes (<i>exonérations de cotisations sociales</i>)	60,5	58,1	31,7
Dépenses de fonctionnement des organismes			
Subvention à divers organismes (<i>FFPPS</i>)	3,1	3,0	3,0
Centre INFFO (<i>FFPPS</i>)	4,3	4,3	5,0
Validation des acquis de l'expérience			3,6
Actions de formation : fonctionnement			
Politique contractuelle (<i>FFPPS</i>)	51,1	43,3	41,9
Ingénieurs (<i>FFPPS</i>)	12,6	10,7	10,7
Catégoriel (<i>FFPPS</i>)	18,1	15,3	17,6
International communautaire +FORE (<i>FFPPS</i>)	3,7	3,7	5,8
Organisations syndicales (<i>FFPPS</i>)	11,1	11,1	11,1
Actions hors champ de la décentralisation de 1993 - APP (<i>FFPPS</i>)	16,8	16,3	16,3
Actions en faveur des jeunes à la charge de l'Etat (<i>FFPPS</i>)	4,6	4,3	4,3
Contrats de plan Etat-régions (<i>FFPPS</i>)	60,5	64,2	53,5
Actions de formation : rémunération			
Programme national de formation professionnelle (<i>FFPPS</i>)	141,2	153,3	155,4
Actions en faveur des jeunes à la charge de l'Etat (<i>FFPPS</i>)	2,0	1,7	1,8
Stagiaires AFPA	152,4	152,4	153,3
Allocation formation reclassement - Allocation de fin de formation	387,4	228,7	38,1
Frais de gestion du CNASEA	32,4	29,3	32,3
Actions expérimentales	3,1	3,1	
43-71 - Formation professionnelle des adultes	667,5	697,1	712,4
Subvention de fonctionnement à l'AFPA	660,9	688,7	704,3
Subvention à divers organismes	6,6	6,5	6,5
AFPA - CPER		1,9	1,6
44-70 - Dispositifs d'insertion des publics en difficulté	519,0	466,4	565,8
Programme en faveur des chômeurs de longue durée (<i>fonctionnement</i>)	220,1	201,7	193,3
Programme en faveur des chômeurs de longue durée dans les DOM (<i>fonctionnement</i>)			
Programme en faveur des chômeurs de longue durée (<i>rémunération au titre du Livre IX du code du travail</i>)	216,1	185,8	198,0
Programme en faveur des cadres (<i>fonctionnement</i>)	10,6	2,1	
Programme en faveur des cadres (<i>rémunération au titre du Livre IX du code du travail</i>)	1,8	0,3	
Trajectoire d'accès à l'emploi (<i>fonctionnement</i>)	10,7	11,7	18,3
Trajectoire d'accès à l'emploi (<i>protection sociale</i>)			
Jeunes en insertion : bourses d'accès à l'emploi			76,2
Réseau d'accueil et orientation des jeunes (PAIO), missions locales	59,8	64,7	79,9
Dotations en capital	71,5	59,9	65,0
Acquisitions immobilières de l'AFPA	0,4		
Dotation en capital Fonds de la formation professionnelle	16,1	4,2	12,3
Formation Professionnelle des adultes	54,9	55,6	52,7

Total du budget de la formation professionnelle	5 243,2	5 307,4	5 273,3
Total du budget (hors programme TRACE)	5 232,5	5 295,7	5 178,8

Mais le périmètre le plus significatif est sans doute *l'agrégat n° 2* « consolidé » par la subvention de l'Etat à l'AFPA (article 43-71). Dans ce cadre, les crédits s'élèveront en 2002 à 4,6 milliards d'euros, soit une baisse de 2,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

Aussi, en l'absence de « bleu budgétaire » spécifiquement dédié à la formation professionnelle, le présent avis s'attachera principalement à analyser les crédits de cet « agrégat consolidé » isolé dans le « bleu » relatif à l'emploi.

Il reste que cette diminution prévue en 2002 s'inscrit dans un mouvement de baisse continue des crédits depuis 1998.

Pour s'en tenir à cet agrégat n° 2 « consolidé », les crédits devraient diminuer de 1,7 % en francs courants entre 1998 et 2002, soit une diminution de 6,2 % en francs constants sur la période.

Evolution des crédits de la formation professionnelle depuis 1998

(en millions d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001¹	PLF 2002
Crédits agrégat n° 2	4.080	4.028	3.965	4.055	3.906
Crédits de l'article 43-71	621	640	667	697	712
Total	4.701	4.668	4.632	4.752	4.618
Evolution annuelle	-	- 0,7 %	- 0,8 %	+ 2,6 %	- 2,8 %

Au total, sur la période, se confirme donc une tendance au désengagement de l'Etat du financement de la formation professionnelle, celui-ci privilégiant d'ailleurs la mobilisation de ressources extra-budgétaires.

3. La discrète non-reconduction du crédit impôt formation

Ce désengagement budgétaire devrait en outre s'accompagner en 2002 d'un désengagement fiscal puisque le projet de loi de finances ne prévoit pas la reconduction du crédit d'impôt formation.

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

En 2000, 32.527 entreprises relevaient du régime du crédit d'impôt. Parmi elles, 3.724 ont bénéficié d'un crédit d'impôt positif d'un montant net moyen de 11.100 euros.

Le crédit d'impôt formation

Institué par la loi de finances pour 1988, le crédit d'impôt pour dépenses de formation a pour objectif de favoriser l'accroissement des dépenses de formation dans les entreprises.

Dans ce cadre, les entreprises qui accroissent leurs dépenses de formation professionnelle d'une année sur l'autre peuvent bénéficier, sur option, d'une réduction d'impôt égale à 35 % de l'excédent des dépenses de formation de l'année N par rapport à l'année N-1. Le crédit d'impôt est plafonné à un million de francs par entreprise et par an.

Afin de bénéficier de ce crédit, les entreprises doivent, de façon irrévocable, opter pour ce régime. En sont donc exclues les entreprises qui ont renoncé au crédit d'impôt après avoir initialement opté pour celui-ci.

Les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont les seules dépenses de formation professionnelle visées au livre IX du code du travail, qui excèdent la participation obligatoire des employeurs (1,5 % de la masse salariale pour les entreprises de dix salariés et plus), ainsi que les dépenses engagées au titre de l'accueil d'élèves en stages.

Le crédit d'impôt s'impute sur l'impôt sur les sociétés ou sur l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses éligibles se sont accrues.

Le dispositif du crédit d'impôt, codifié à l'article 244 *quater C* du code général des impôts, a été reconduit pour la période 1994-1998 par la loi quinquennale du 20 décembre 1993, puis pour la période 1999-2001 par la loi de finances pour 1999.

Votre commission s'élève très fermement contre la suppression subreptice de ce dispositif. Aucun document budgétaire ne mentionne en effet la disparition du crédit d'impôt, que le Gouvernement comptait visiblement entériner dans la plus parfaite discrétion.

Cette non-reconduction est d'autant plus inadmissible que le crédit d'impôt formation reste aujourd'hui encore un dispositif utile, efficace et susceptible d'inciter les entreprises à investir dans la formation de leurs salariés. Il reste en outre une dépense fiscale d'un coût raisonnable pour l'Etat : 42 millions d'euros en 2000.

La majorité plurielle semblait d'ailleurs partager cette analyse.

Ainsi, en 1998, au moment de la reconduction du dispositif pour la période 1999-2001, M. Didier Migaud, rapporteur général, estimait que « *la reconduction du crédit d'impôt pour dépenses de formation, qui constitue une*

*incitation à l'accroissement des dépenses de formation non obligatoires, paraît opportune ».*¹

De son côté, M. Patrick Malavieille, rapporteur pour avis de la formation professionnelle, observait au même moment que « *le crédit d'impôt formation est une disposition de nature à corriger les inégalités d'accès à la formation et à la qualification* »².

Pour sa part, le Gouvernement considérait à l'époque qu'il importait de reconduire le crédit d'impôt « *afin d'encourager la poursuite de la participation des entreprises en faveur de la formation professionnelle et de l'accueil d'élèves* ».³

Votre commission ne saurait être plus convaincante et s'étonne alors du revirement subit du Gouvernement sur ce point, ou de cet oubli regrettable.

Elle observe de surcroît que la reconduction du crédit d'impôt lui paraît aujourd'hui d'autant plus nécessaire que la participation des employeurs à la formation professionnelle tend désormais à diminuer. La suppression du crédit d'impôt risque alors d'accélérer cette tendance.

Votre commission regrette donc ce nouveau mauvais coup porté à la formation des salariés, qui plus est au pire instant. Elle proposera donc un **amendement** reconduisant ce dispositif, à l'identique, pour trois ans.

¹ *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1999, n° 1111, tome III, AN, onzième législature.*

² *Avis n° 1112, tome IX, AN, onzième législature.*

³ *Selon l'exposé des motifs de l'article 65 du projet de loi de finances pour 1999.*

II. UNE GESTION BUDGÉTAIRE ALARMANTE DES FORMATIONS EN ALTERNANCE

Les formations en alternance, toutes formes confondues, concernent aujourd'hui près d'un million de personnes, soit trois fois plus qu'il y a 25 ans. Votre commission se félicite d'un tel développement car elles constituent un instrument précieux d'insertion professionnelle durable des jeunes et des adultes.

En apparence, le projet de budget pour 2002 pourrait sembler s'inscrire dans une perspective de « *poursuite du développement des formations en alternance* »¹.

Il est vrai que les crédits budgétaires en leur faveur s'élèvent à 2.069 millions d'euros, soit 45 % des crédits de l'agrégat n° 2 consolidé.

Il est également vrai que ces crédits se fondent sur l'hypothèse d'un développement significatif des formations en alternance en 2002 : 389.000 nouveaux contrats seraient ainsi signés alors que 371.000 seulement l'ont été en 2000.

Cette présentation n'est pourtant pas conforme à la réalité budgétaire.

Les crédits budgétaires consacrés à l'alternance devraient en effet diminuer de 0,7 % en 2002, alors même que le financement des contrats en alternance apparaît d'ores et déjà problématique.

A. LES CONTRATS D'APPRENTISSAGE : DE LOURDES INCERTITUDES

1. Un développement toujours soutenu

Ces dernières années, la croissance de l'apprentissage a été rapide : entre 1993 et 2000, le nombre de contrats conclus a augmenté de 86 %, même si l'on constate un certain ralentissement depuis 1998.

¹ Dossier de presse du ministère de l'emploi et de la solidarité sur le projet de loi de finances pour 2002, septembre 2001.

Flux annuels d'entrées en contrats d'apprentissage

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ¹	2002 ¹
Nombre de contrats	127.887	164.970	178.091	198.169	211.880	218.767	228.422	237.876	230.000	240.000
Evolution annuelle	-	+29,0%	+8,0%	+11,3%	+6,9%	+3,3%	+4,4%	+4,1%	-	-

¹ Prévisions budgétaires

Source : DARES

Cette dynamique semble pourtant devoir se poursuivre : sur les trois premiers trimestres de l'année 2001, les flux d'entrée ont augmenté de 5,5 %.

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 (6.000 francs) et d'une indemnité de soutien à l'effort de formation (10.000 francs ou 12.000 francs 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 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 risque d'insuffisance des dotations budgétaires

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 2001, 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.

En 2002, les crédits consacrés aux contrats d'apprentissage devraient augmenter de 3,2 % par rapport à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2001.

Crédits budgétaires en faveur du contrat d'apprentissage

(en millions d'euros)

	Gestion 2000	LFI 2001	PLF 2002
Primes	746	758	786
Exonérations	801	802	825
Total	1.547	1.560	1.611

Votre commission se félicite que le projet de budget ne prévoit cette année aucune réduction des aides à l'apprentissage comme ce fut le cas dans les lois de finances pour 1999 et pour 2001.

Mais elle craint que le financement budgétaire de l'apprentissage ne soit pas pour autant assuré.

Elle observe ainsi que la hausse des crédits inscrits en loi de finances initiale ne serait que de 3,2 % en 2002 contre 15,8 % en 2001 en l'absence pourtant de toute mesure nouvelle.

Deux incertitudes planent en effet sur ces prévisions budgétaires.

D'une part, on peut observer que les crédits n'augmentent que de 3,2 % alors que le nombre de contrats prévus progresse lui de 4,3 %. Ce décalage semble résulter d'une réévaluation à la baisse de l'âge moyen de conclusion du contrat qui aurait alors une incidence sur le poids de l'aide de l'Etat, celle-ci étant croissante avec l'âge de l'apprenti. Cette analyse,

d'ailleurs sujette à caution pour l'avenir¹, doit pourtant être tempérée par une tendance à l'allongement de la durée du contrat qui a, elle, pour conséquence de renchérir le coût moyen de l'aide pour l'Etat. Il est alors probable que ces deux effets se neutralisent, conduisant alors au maintien du coût moyen par contrat hors hausse du SMIC.

D'autre part, ces dotations reposent sur une hypothèse de 240.000 contrats signés en 2002. Or, ce niveau a déjà presque été atteint en 2000 et les trois premiers trimestres de 2001 confirment la poursuite de cette dynamique. Dès lors, on peut craindre que les crédits ne soient sensiblement sous-évalués et se révèlent insuffisants en gestion comme ce fut le cas en 2000. Le budget 2000 avait en effet été établi sur la base de 230.000 entrées en apprentissage. Or, le nombre de contrats effectivement signés a été proche de 238.000. Il en a résulté une insuffisance de crédits de 200 millions d'euros (soit 1,3 milliard de francs) qui a dû être « *partiellement compensée par la mobilisation des disponibilités sur d'autres lignes, laissant un report de charges de 500 millions de francs sur 2001* ». ²

Votre commission ne peut alors que s'inquiéter de ce risque de sous-estimation des dépenses budgétaires.

Elle considère, pour sa part, que la plus élémentaire prudence aurait consisté à prévoir des dotations plus élevées. Elle craint également que le Gouvernement, à moins qu'il ne fasse le pari d'un ralentissement de l'apprentissage, n'en soit réduit, en cours d'exercice, à imaginer de nouvelles mesures restrictives ou de nouveaux « tours de passe-passe » budgétaires, autant de mesures qu'elle avait dénoncées l'an passé.

B. LES CONTRATS DE QUALIFICATION-JEUNES : UN FINANCEMENT DÉSORMAIS NON ASSURÉ

1. Une dynamique apparemment préservée malgré le désengagement budgétaire de l'Etat

Les contrats de qualification constituent également un instrument efficace d'insertion professionnelle des jeunes. 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 décrochant dans leur très grande majorité un contrat à durée indéterminée.

¹ On observe en effet une hausse de la part des moins de 18 ans de 1,5 % en 2000, mais elle succède à trois années de baisse : - 1,1 % en 1999, - 1 % en 1998, - 1,2 % en 1997.

² Comme il est indiqué dans le compte rendu de gestion budgétaire pour 2000.

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.

Dès lors, on ne peut s'étonner de la croissance soutenue de ce type de contrat qui témoigne de l'attractivité d'un dispositif répondant aussi bien aux aspirations des jeunes qu'à celles des employeurs.

Flux annuels d'entrées en contrats de qualification

	1996	1997	1998	1999	2000	2001¹	2002¹
Nombre de contrats	96.604	101.364	116.787	118.548	134.306	123.000	135.000
Evolution annuelle	-	+4,9 %	+15,2 %	+1,5 %	+13,3 %	-	-

¹ Prévisions budgétaires

Source : DARES

Il semble désormais que les contrats de qualification aient atteint leur rythme de croisière, les flux d'entrée annuels devant à l'avenir se stabiliser entre 135.000 et 140.000.

Cette dynamique persistante des contrats de qualification contraste pourtant avec un évident repli budgétaire .

Depuis 1998, le Gouvernement a en effet progressivement supprimé les aides à l'embauche en contrat de qualification, le décret du 26 décembre 2000 prévoyant la disparition de toute prime à l'embauche et marquant ainsi la fin de ce processus.

Aussi, la diminution de 5,5 % des crédits budgétaires qui leur seront consacrés en 2002 apparaît principalement comme la conséquence mécanique de cette politique restrictive.

Crédits budgétaires en faveur des contrats de qualification

(en millions d'euros)

	Gestion 2000	LFI 2001	PLF 2002
Primes	43	24	0
Exonérations	367	424,4	423,7
Total	410	448,4	423,7

2. Une grave crise de financement

L'essentiel du financement des contrats de qualification repose aujourd'hui sur les employeurs. Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) au titre des formations en alternance prennent en effet en charge les dépenses de formation liées à ces contrats dans la limite forfaitaire, mais modulable, de 9,15 euros (soit 60 francs) par heure de formation. Ainsi, en 2000, les OPCA ont consacré 749 millions d'euros à ces dépenses, soit une prise en charge moyenne de 7.558 euros par contrat pour une durée moyenne de formation de 852 heures.

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 2000, les produits de l'AGEFAL se sont élevés à 177 millions d'euros et les dépenses à 238 millions d'euros.

Or, c'est aujourd'hui tout l'édifice du financement des contrats de qualification qui est en crise, la dégradation de la situation de trésorerie de l'AGEFAL l'empêchant désormais de jouer son rôle de régulateur dans des conditions satisfaisantes.

Trésorerie de l'AGEFAL

(en millions de francs)

	Réalisations 1998	Réalisations 1999	Réalisations 2000	Prévisions 2001	Prévisions 2002
Trésorerie en début d'exercice	1.543	1.646	759	50	82
Encaissements de l'année	1.926	1.126	1.167	1.320	1.095
Décaissements de l'année	- 1.223	- 1.513	- 1.876	- 1.288	- 1.340
Trésorerie en fin d'exercice	2.146	1.259	50	82	- 163
Prélèvement de l'Etat	- 500				
Contribution au fonds de concours		- 500			
Trésorerie nette en fin d'exercice	1.646	759	50	82	- 163

Source : AGEFAL, novembre 2001.

La trésorerie de l'AGEFAL menace en effet d'être négative en 2001. Dans ces conditions, l'AGEFAL s'est d'ores et déjà vue dans l'obligation de limiter ses engagements de 15 % cette année pour éviter des cessations de paiement.

Une telle limitation des engagements de l'AGEFAL est lourde de conséquences.

Certes, elle ne signifie pas forcément une diminution de 15 % du nombre de contrats de qualification car il reste toujours possible de moduler la durée des contrats et la rémunération des heures de formation.

Il reste que plusieurs OPCA ont d'ores et déjà limité le nombre de contrats pris en charge. Et cette limitation devrait se prolonger en 2002 compte tenu des prévisions financières très pessimistes de l'AGEFAL.

Votre commission considère cette situation d'autant plus regrettable qu'elle est très largement imputable aux initiatives hasardeuses du Gouvernement.

Entre 1997 et 2000, celui-ci a en effet ponctionné 2,37 milliards de francs (361 millions d'euros) sur l'AGEFAL avec pour résultat d'en assécher la trésorerie, de compromettre la continuité de son exploitation et de l'entraver dans sa mission de régulation.

Les ponctions de l'Etat sur les fonds de la formation professionnelle

Depuis 1996, l'AGEFAL et le COPACIF ont fait l'objet de prélèvements réguliers au profit de l'Etat.

L'article 29 de la loi de finances pour 1996 a inauguré ces prélèvements, en soumettant le COPACIF à une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat qui s'est élevée à **1,465 milliard de francs** (223 millions d'euros).

L'article 40 de la loi de finances pour 1997 a poursuivi le mouvement, mais en visant cette fois l'AGEFAL. Une contribution exceptionnelle de **1,370 milliard de francs** (209 millions d'euros) a ainsi été prélevée sur la trésorerie de l'organisme.

L'article 75 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a institué un nouveau prélèvement sur les disponibilités de l'AGEFAL de **500 millions de francs** (76 millions d'euros).

En 1999, une contribution de **500 millions de francs** (76 millions d'euros) a été versée à l'Etat par l'AGEFAL. La nature du prélèvement avait cette fois cependant évolué car il était affecté, via la création d'un fonds de concours, au financement des primes d'apprentissage.

Les disponibilités au titre de l'alternance ou du congé individuel de formation commençant à s'épuiser, il importait de diversifier les sources de ces ponctions répétées. Aussi la *loi de finances pour 2000, dans son article 131*, a habilité le COPACIF à gérer les excédents financiers au titre du capital de temps de formation, mais a parallèlement permis leur affectation exceptionnelle aux actions de l'Etat en matière de formation professionnelle. Une nouvelle contribution de **500 millions de francs** (76 millions d'euros) était alors programmée.

Mais cette fois, le conseil d'administration du COPACIF, composé des partenaires sociaux, a refusé de verser cette contribution au fonds de concours. La rémission n'a pourtant été que de courte durée puisque *l'article 50 de la loi de finances rectificative pour 2000* a inscrit ce prélèvement d'autorité.

Au total, de 1996 à 2001, ce sont 4.335 millions de francs (661 millions d'euros) **qui ont été prélevés par l'Etat sur les fonds de la formation professionnelle, 2.370 l'étant sur les disponibilités de l'AGEFAL et 1.965 sur celles du COPACIF.**

En outre, la loi de finances initiale pour 2001 avait prévu un nouveau versement de **150 millions de francs** (23 millions d'euros) du COPACIF à un fonds de concours. Mais, le conseil d'administration du 21 octobre 2001 du COPACIF a refusé de verser cette contribution compte tenu de la situation de trésorerie de l'organisme. On peut toutefois craindre, comme ce fut le cas l'an passé, que le Gouvernement ne profite du collectif budgétaire de fin d'année pour inscrire ce prélèvement d'autorité.

Votre commission avait pourtant souligné à maintes reprises la menace que constituait la dégradation progressive de la trésorerie de l'AGEFAL, véritable « bombe à retardement » pour l'avenir du contrat de qualification.

« La situation de trésorerie de l'AGEFAL apparaît aujourd'hui très dégradée.

« Elle apparaît si inquiétante que le commissaire aux comptes de l'AGEFAL considère que l'insuffisance de couverture des engagements de l'AGEFAL est de nature à compromettre la continuité de son exploitation. (...)

« Dans ces conditions, il est à craindre que les flux d'entrée en formation par alternance ne se restreignent car les OCPA ne sont plus en mesure de prendre en charge ces contrats, compte tenu de la situation de trésorerie de l'AGEFAL, chargée de garantir leur financement au titre de sa mission de mutualisation des fonds de l'alternance.

« Votre commission estime alors qu'à force d'avoir joué à l'apprenti-sorcier, le Gouvernement a réussi à assécher la trésorerie de l'AGEFAL. Dès lors, deux solutions sont aujourd'hui ouvertes : soit diminuer les entrées en formation par alternance comme semble le prévoir le présent budget, soit verser une contribution à l'AGEFAL afin d'équilibrer sa trésorerie et de lui permettre de faire face à ses engagements. »¹

Or, il est à craindre que le Gouvernement ne respecte pas son engagement *« à prendre toutes les dispositions (...) pour assurer la couverture effective des engagements pris par l'AGEFAL »².*

Les propos de Mme Nicole Péry à l'Assemblée nationale n'ont en effet rien de rassurant.

« Vous avez les uns et les autres, particulièrement Jacques Barrot et Patrick Malavieille, évoqué les tensions relatives au financement des contrats de qualification, en soulignant les difficultés de certains organismes collecteurs paritaires à assurer la prise en charge de nouveaux contrats en cette fin d'année. Je vais vous dire très directement ce que je pense de cette situation et répondre de façon précise à l'interrogation de Jacques Barrot. A mon sens, malgré la situation conjoncturelle de sa trésorerie, l'AGEFAL doit pouvoir abonder les fonds de ces organismes de telle sorte que le flux d'embauches ne soit pas ralenti. J'ai donc cherché à comprendre d'où vient ce chiffre de 15.000 contrats qui seraient gelés par manque de moyens. Selon les propos qui me sont rapportés, il est vraisemblable que l'AGEFAL, par précaution eu égard au volume financier de ses avoirs, a donné consigne aux organismes de ne pas monter plus de 85 % de dossiers par rapport au nombre de contrats signés l'année dernière. Mais cette mesure de précaution ne signifie pas du tout que l'argent ne sera pas versé. Je pense au contraire qu'il le sera, ce qui permettra d'assumer tous les contrats.

« Cependant, si jamais nous avons une mauvaise surprise, et encore une fois je ne le pense pas, il est évident que le Gouvernement prendrait, conformément au courrier que j'ai signé le 16 octobre 2000 et qui a valeur d'engagement, « toutes les dispositions qui s'imposent pour assurer la couverture de nouveaux contrats d'ici à la fin de l'année ». (...)

« J'ai demandé à mes services si, dans le passé, l'AGEFAL avait été confrontée à une telle difficulté. Il m'a été rapporté que cela s'était produit à la fin des années 80 et que l'Etat avait alors choisi de garantir une ligne de crédits ouverte par l'AGEFAL auprès d'un établissement bancaire. Cela ne veut pas dire que nous ferons forcément la même chose.

« Bref, malgré l'augmentation régulière du nombre des contrats, j'ai la conviction que l'équilibre financier n'est pas menacé ».¹

¹ Avis « Formation professionnelle », n°96 – Tome V - 2000-2001.

² Lettre du 16 octobre 2001 signée par Mmes Martine Aubry et Nicole Péry.

De toute évidence, le Gouvernement n'apparaît pas disposé à tenir ses engagements, rien n'étant prévu en ce sens dans le présent projet de loi de finances.

3. Une solution de bon sens

Nous sommes pourtant au pied du mur, la trésorerie de l'AGEFAL risquant d'être négative de près de 25 millions d'euros en 2002 et l'organisme au bord du dépôt de bilan.

Votre commission tient alors, en l'absence de toute initiative du Gouvernement, à formuler une proposition à la fois raisonnable et praticable, susceptible de permettre la continuité de l'exploitation de l'AGEFAL.

Cette proposition consiste en un recyclage des prélèvements à venir de l'Etat sur les fonds de la formation professionnelle afin de rendre possible une mutualisation exceptionnelle des disponibilités de ces différents fonds.

L'Etat doit ainsi prélever en 2001, 150 millions de francs (23 millions d'euros) sur la trésorerie du COPACIF. Toutefois, le conseil d'administration du COPACIF du 21 octobre 2001 a refusé de procéder au versement de cette somme à un fonds de concours pour éviter l'assèchement de sa trésorerie qui est elle aussi très fragile. Mais le Gouvernement pourrait profiter de l'examen du collectif 2001 pour inscrire ce prélèvement d'autorité.

¹ JO Débats AN, deuxième séance du mardi 6 novembre 2001, p. 7227.

Le COPACIF

L'article L. 961-13 du code du travail introduit par l'article 29 de la loi de finances pour 1996 a créé un fonds national habilité à recueillir les excédents financiers des organismes collecteurs gérant les contributions des employeurs au financement du congé individuel de formation. L'organisation de ce fonds a été confiée aux organisations syndicales interprofessionnelles de salariés et d'employeurs représentatives au plan national.

Le *Comité paritaire du congé individuel de formation* (COPACIF), institué par les partenaires sociaux par l'avenant du 21 septembre 1982 pour veiller au bon fonctionnement de la gestion paritaire du dispositif du congé individuel de formation, et agréé par arrêté du 5 juin 1996 du ministre chargé de la formation professionnelle, a ainsi vocation à gérer les excédents financiers des OPACIF et à les réaffecter aux organismes déficitaires après constatation de besoins de trésorerie.

En outre, en application de l'article 131 de la loi de finances pour 2000, il est désormais compétent pour recevoir les disponibilités excédentaires dégagées au titre du capital du temps de formation, et les affecter aux OPACIF déficitaires.

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

En 2000, il a recueilli 150 millions d'euros de disponibilités excédentaires au titre de 1999 et versé 45 millions d'euros au titre des besoins de trésorerie des OPACIF.

Votre commission suggère pour sa part, à défaut d'un abandon pur et simple du principe de cette nouvelle ponction et d'un soutien direct de l'Etat à l'AGEFAL, une solution alternative : l'Etat renoncerait à prélever les 150 millions de francs sur le COPACIF, mais celui-ci serait alors autorisé à verser 100 millions de francs à l'AGEFAL.

Une telle solution aurait un triple avantage.

D'une part, elle permettrait de rétablir pour partie la situation de trésorerie de l'AGEFAL en 2002 et de réduire en conséquence d'autant son désengagement du financement des contrats de qualification. Plus de 2.000 contrats de qualification supplémentaires verraient ainsi leur financement garanti.

D'autre part, la perte de trésorerie pour le COPACIF serait moins élevée : 100 millions de francs au lieu de 150. Cela lui garantirait alors le maintien d'une trésorerie légèrement positive¹ et donc l'existence d'une indispensable marge de manœuvre pour le financement des congés individuels de formation.

¹ La trésorerie serait, fin 2002, positive de 13 millions de francs (2 millions d'euros) au lieu d'être négative de 37 millions de francs (5,6 millions d'euros) en cas de prélèvement par l'Etat.

Trésorerie du COPACIF

(en millions de francs)

	Réalisation 2000	Prévisions 2001	Prévisions 2002
Trésorerie en début d'exercice	130	927	213
Encaissements de l'année	1.086 ⁽¹⁾	266	350
Décaissements de l'année	- 289	- 480	- 450
Trésorerie en fin d'année	927	713	113
Prélèvement de l'Etat		- 500	
Trésorerie nette en fin d'exercice	927	213	113

Source : COPACIF – octobre 2001.

(1) dont 566 millions de francs issus de l'affectation des excédents du CTF.

Enfin, cette solution permettrait à l'Etat de respecter, en définitive à bon compte, la parole donnée.

Votre commission conçoit fort bien les limites d'une telle solution qui n'a, par définition, qu'une portée de circonstance.

Elle juge donc souhaitable d'explorer, dans les meilleurs délais, les conditions d'une nouvelle mutualisation des versements des entreprises au titre de la formation.

La législation actuelle, issue des lois de 1993 et de 1996, permet en effet tant une mutualisation horizontale vers les OPCA qu'une mutualisation verticale *via* l'AGEFAL et le COPACIF, véritables fonds nationaux de péréquation.

Mais elle n'autorise pas d'éventuels transferts de trésorerie entre ces fonds de péréquation, en fonction des besoins et des disponibilités réciproques.

Ce cloisonnement pourrait se justifier par le souci d'assurer l'affectation effective de la participation des employeurs au type de formation qu'elle a pour vocation de financer : apprentissage, alternance, congé individuel de formation, plan de formation.

Or, cette justification initiale a désormais perdu sa cohérence, dès lors qu'il existe une « porosité » évidente entre les différents types de participations et que l'Etat prélève les disponibilités restantes pour alimenter en bloc le budget général.

Dès lors, la mise en place d'une possibilité, bien entendu encadrée, de péréquation « au sommet » entre l'AGEFAL et le COPACIF permettrait d'éviter une régulation strictement budgétaire des fonds de la formation et

d'assurer en définitive leur affectation finale à leur objectif initial : le financement de la formation.

C. LES CONTRATS DE QUALIFICATION-ADULTES : UNE RÉFORME INACCEPTABLE DE L'AIDE DE L'ÉTAT

1. Une indispensable relance

Votre commission est, depuis l'origine, favorable au dispositif des *contrats de qualification adultes* (CQA) qu'elle avait qualifié d'« utile » lors de l'examen de la loi du 29 juillet 1998¹. Elle considère en effet que, s'agissant du seul véritable contrat d'insertion en alternance pour les adultes, il est susceptible de favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi les plus en difficulté.

Une récente enquête de la DARES² souligne d'ailleurs l'effet très positif des CQA pour l'insertion professionnelle durable d'adultes très éloignés de l'emploi : 70 % des employeurs d'adultes en contrats de qualification seraient ainsi prêts à les recruter à l'issue de leur contrat.

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.

¹ Cf. rapport présenté par M. Bernard Seillier (n° 450, tome I, 1997-1998, p. 154).

² DARES, « Premières informations, premières synthèses » mars 2001, n° 10-1.

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 10.000 francs à laquelle vient s'ajouter, à l'issue du contrat, une prime additionnelle de 10.000 francs 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.

Pourtant, ce dispositif fonctionne mal. Alors que le Gouvernement annonçait, au moment de l'examen de la loi du 29 juillet 1998, 25.000 entrées dans le dispositif en 2000, elles ont été inférieures à 7.000, en dépit de la « relance » réalisée par le Gouvernement en mars 2000.

L'enquête précitée de la DARES observe ainsi que « *cette mesure a connu une montée en charge moins rapide que prévu : près de 10.000 contrats ont été enregistrés entre la fin décembre 1998 et la fin décembre 2000 (dont 3.000 durant la première année d'expérimentation), ce qui reste en deçà de l'objectif initial* ».

Il est vrai que les résultats quantitatifs sont pour l'instant très modestes.

Flux annuels d'entrées en contrat de qualification adultes

(en nombre de contrats signés par an)

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

⁽¹⁾ Prévisions budgétaires

Source : DARES

Plusieurs éléments concourent à expliquer ces débuts difficiles.

Comme tout dispositif non pérenne, le CQA souffre de son caractère expérimental : il constitue encore un instrument peu proposé, peu demandé et mal maîtrisé au sein d'une large palette des dispositifs d'aide au retour à l'emploi qui lui sont alors souvent privilégiés. Ainsi, l'ANPE s'est pour l'instant faiblement mobilisée en faveur du CQA qui reste rarement prescrit par le service public de l'emploi. De même, les employeurs manifestent un certain attentisme tant que le régime définitif du CQA n'est pas stabilisé. Enfin, les demandeurs d'emploi restent mal informés de l'existence de ce dispositif.

Le CQA est également un dispositif complexe et lourd à gérer. Cette complexité pèse sur les employeurs qui doivent alors s'engager dans une

procédure lente et difficile. La complexité touche aussi les organismes de formation, qui doivent pour leur part faire face à de réelles difficultés pour la construction de l'ingénierie formation dans la mesure où les publics visés, en grandes difficultés, doivent se voir proposer des parcours très individualisés et donc lourds à mettre en oeuvre.

Enfin, les conditions d'accès au CQA se révèlent très restrictives et paradoxalement contre-productives. La condition d'ancienneté au chômage (12 mois sur les 18 derniers mois) est ainsi discriminante et tend à retarder la prise en charge des publics les plus difficiles, qui ont pourtant pu être identifiés bien avant.

Pour autant, deux évolutions importantes sont intervenues ces derniers mois, qui devraient être de nature à lever la plupart des difficultés du CQA et à relancer le dispositif.

D'une part, la nouvelle convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 a prévu, à son article premier, § 4, qu'« *accès privilégié aux contrats de qualification adultes sera aménagé en faveur des salariés involontairement privés d'emploi ayant besoin d'acquérir une qualification favorisant le retour à l'emploi avec une prise en charge des coûts de formation correspondant par le régime d'assurance chômage* ».

Dans cette perspective, l'article 2 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 autorise l'UNEDIC à financer les CQA. L'UNEDIC s'est d'ores et déjà engagée à participer à hauteur de 1 milliard de francs par an¹, sur la période 2001-2003 pour financer des actions de formation et d'accompagnement dans ce cadre. Une convention en ce sens doit être signée avec l'AGEFAL dans les prochains jours pour préciser les modalités d'application d'une telle participation.

D'autre part, les partenaires sociaux, par l'accord paritaire du 6 juin 2001, ont pérennisé le dispositif jusqu'alors expérimental du CQA, tout en y apportant certaines innovations.

Ainsi, l'accord prévoit notamment la suppression de toute condition liée à une durée minimale d'ancienneté comme demandeur d'emploi, la possibilité de conclure des CQA à durée indéterminée, l'autorisation pour les entreprises de travail temporaire de conclure des CQA et la fixation de la rémunération minimale à hauteur de 80 % du minimum conventionnel (au lieu de 1000 % précédemment) sans pouvoir être inférieure au SMIC.

Votre commission considère ces évolutions comme très positives et estime qu'elles sont de nature à relancer efficacement le dispositif des CQA.

¹ Cela représente environ 20.000 contrats par an.

Elle observe d'ailleurs d'ores et déjà un léger frémissement autour de ces contrats : sur les neuf premiers mois de l'année 2001, les flux d'entrée ont progressé de 30 %.

2. Une réforme inopportune de l'aide de l'Etat

Votre commission aurait alors espéré que le projet de budget accompagne avec force cette tentative de réforme.

Or, il n'en est rien. Le soutien budgétaire aux contrats de qualification adultes devrait se réduire très fortement en 2002 (- 54 %) et s'accompagner d'une réforme pour le moins hasardeuse du régime de l'aide de l'Etat y afférant, alors même que le projet de budget se fonde sur l'hypothèse ambitieuse de 14.000 en CQA en 2002.

Crédits budgétaires en faveur du contrat de qualification adultes

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
Primes	18,3	16,9	2,9
Exonérations	60,5	58,1	31,7
Total	78,8	75,0	34,6

Cette réduction des crédits, au-delà du simple ajustement aux besoins, s'explique avant tout par la réforme du régime d'aide de l'Etat qu'autorise l'article 70 du présent projet de loi de finances. Cette réforme aurait un double volet.

S'agissant des exonérations, il est prévu de supprimer le régime actuel d'exonération totale des cotisations sociales pour le remplacer par le dispositif d'allègement de droit commun lié à la réduction du temps de travail.

Votre commission observe à cet égard que l'aide deviendrait ainsi moins favorable et serait conditionnée au passage aux 35 heures, dont on connaît pourtant toutes les difficultés d'application dans les petites et moyennes entreprises qui constituent pourtant le principal utilisateur des CQA. Dès lors, l'attractivité et la simplicité du dispositif seraient réduits d'autant pour des employeurs qui ont toujours du mal à s'approprier le dispositif.

S'agissant des primes, il est envisagé d'en moduler le montant en fonction de la durée du contrat, mais surtout de modifier leur date de versement : celles-ci seraient versées non plus à la signature du contrat, mais

au bout d'un an (ou à l'issue du contrat s'il est d'une durée inférieure à un an). Il en résulte un gain de trésorerie évident pour l'Etat en 2002 qui n'aura quasiment aucune prime à verser l'année prochaine, mais qui devra en supporter la charge en 2003.

Ce report paraît pourtant totalement inadapté. L'embauche d'un adulte en contrat de qualification nécessite en effet pour l'employeur un accompagnement lourd qui passe souvent par un aménagement des postes de travail, un accompagnement social et la mise en oeuvre d'un tutorat. Or, tout cela a un coût immédiat, qui intervient dès l'embauche et que la prime à l'embauche a précisément pour vocation de compenser. Si son versement était différé, elle perdrait donc sa signification.

Au total, votre commission craint fort que la relance du CQA, voulue par les partenaires sociaux, ne soit très fortement entravée par ces innovations budgétaires qui lui apparaissent bien inopportunes.

*

* *

En matière de formation en alternance, la politique du Gouvernement s'est en définitive résumée depuis 1997 à une simple politique de régulation budgétaire de l'alternance.

Dès qu'une forme de l'alternance tend à se développer, le Gouvernement réduit systématiquement les aides budgétaires y afférentes. Ce fut le cas en 1999 et en 2001 pour l'apprentissage. Ce fut encore le cas, en 1999 et en 2001, pour les contrats de qualification jeunes. Ce sera le cas en 2002 pour les contrats de qualification adultes. Pour éviter une dérive du coût budgétaire de l'alternance, le Gouvernement se désengage progressivement et massivement au risque de limiter l'attractivité de ces formations et, finalement, de réduire les entrées en alternance.

Votre commission regrette cette vision strictement budgétaire qu'a le Gouvernement de l'alternance. Elle lui semble à « contre-vue », mais surtout bien périlleuse dans un contexte de ralentissement sensible de l'activité. Elle observe d'ailleurs que les entrées en alternance, toutes formes confondues, ont diminué de 1,5 % en septembre 2001 par rapport à septembre 2000. Elle craint donc qu'il ne faille y voir l'amorce d'un retournement de tendance, auquel le projet de budget pour 2002, par sa frilosité, ne sera pas en mesure d'apporter de réponse.

III. UNE POLITIQUE DE FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FRICHE

Chaque année, près de 800.000 demandeurs d'emploi accèdent à des actions de formation professionnelle.

Mais, alors que la formation des demandeurs d'emploi devrait constituer la composante majeure des politiques actives de lutte contre le chômage dans une perspective de retour durable à l'emploi, celle-ci reste encore très imparfaite.

Le Gouvernement est d'ailleurs le premier à formuler un tel constat :

« Il faut constater que la formation des demandeurs d'emploi souffre aujourd'hui de nombreuses limites.

« Tout d'abord le paysage est complexe et peu lisible pour celui qui, au chômage, souhaite suivre une formation ; l'accès aux financements, l'accès à l'information, à l'insertion, à l'offre de formation restent difficiles (...)

« En dehors des formations offertes par l'AFPA (plus de 70.000 personnes par an) la plupart des formations ne débouchent sur aucune qualification ou certification ; d'ailleurs lorsque c'est le cas, il ne s'agit même pas d'un critère de mesure de l'efficacité de ces actions (...).

« L'éclatement des structures d'information et d'orientation et la faiblesse des moyens consacrés à l'aide à la construction du projet et au choix d'une formation sont des obstacles tout aussi importants à lever que la diversité des dispositifs de formation eux-mêmes (...).

« Malgré les progrès accomplis par les méthodes d'évaluation, le contrôle de la qualité de l'offre et de la pertinence des actions conduites au regard du public et de l'objectif professionnel est encore insuffisant (...).

« Les conditions juridiques de la relation entre les organismes de formation et les commanditaires publics résultent d'une circulaire de 1974. Ce cadre n'a pas été réactualisé, il en est ainsi en particulier de la notion « d'heure-stagiaire » qui enferme la commande publique et empêche une approche plus dynamique et plus efficace au bout du compte.

« Le statut du stagiaire de la formation professionnelle qui est le statut réservé aux demandeurs d'emploi en formation nécessiterait un réexamen (...).

« Un phénomène préoccupant se développe : à côté de ces stagiaires rémunérés apparaît une population de plus en plus importante, celle des stagiaires non rémunérés. »¹

Or, malgré ce diagnostic sévère, l'action du Gouvernement en la matière a surtout pris la forme, là encore, d'un désengagement budgétaire.

On observe en effet depuis 1997 une tendance à la baisse de la dépense finale de formation en faveur des demandeurs d'emploi.

¹ « La formation professionnelle : diagnostics, défis et enjeux », contribution du secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, mars 1999.

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

1997	1998	1999 ⁽¹⁾
20 %	18,2 %	16,8 %

⁽¹⁾ provisoire

Source : DARES

Si cette tendance s'explique en partie par la baisse du chômage, elle tient aussi à une politique délibérée de retrait de l'Etat. Le projet de budget pour 2002 témoigne avec force de la poursuite d'une telle tendance.

**A. UNE POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES DE LA
FORMATION PROFESSIONNELLE FRAGILISÉE**

**1. Un paysage bouleversé par la nouvelle convention d'assurance
chômage**

Jusqu'à présent, l'Etat contribuait au financement des rémunérations des demandeurs d'emploi en formation selon un double mécanisme.

Pour les chômeurs relevant du régime de solidarité, l'Etat assure une rémunération au titre du livre IX du code du travail. Il s'agit 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 intervient, en complément de l'UNEDIC, en participant au financement de *l'allocation formation reclassement* (AFR).

L'Allocation Formation Reclassement

L'Allocation Formation Reclassement (AFR) a été instituée par un accord des partenaires sociaux en date du 30 décembre 1987. Financée conjointement par l'Etat et l'UNEDIC, elle a vocation à assurer la rémunération des chômeurs bénéficiaires de l'allocation unique dégressive (AUD) et entrant en formation.

L'AFR, dont le montant est égal à l'AUD et qui n'est pas dégressive, est servie à titre de rémunération au maximum pendant la durée des droits à l'assurance chômage restant à courir après l'entrée en stage. Si la durée de la formation excède la durée des droits à l'assurance chômage, une allocation de formation de fin de stage, de même nature et de même montant, est versée jusqu'à la fin de la formation.

Un avenant à la convention financière du 2 juillet 1997 prévoit que l'Etat prend en charge 41 % des dépenses de l'AFR, alors que les dispositions antérieures aboutissaient à un taux de prise en charge d'environ 80 %.

Le montant des prestations versées au titre de l'AFR s'est élevé à 969 millions d'euros en 1997, 859 millions d'euros en 1998, 789 millions d'euros en 1999 et à 757 millions d'euros en 2000.

La convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 a supprimé les nouvelles entrées en AFR à compter du 1^{er} juillet 2001.

En 1998, ce furent ainsi quelque 400.000 demandeurs d'emploi qui bénéficièrent d'une rémunération au titre du régime public et 190.000 autres qui bénéficièrent de l'AFR.

La rémunération des demandeurs d'emploi constituait alors, dans ce cadre, l'un des trois principaux postes du budget de la formation aux côtés des formations en alternance et des dotations de décentralisation.

Crédits budgétaires de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
Programme national de formation professionnelle	141	141	153	156
Jeunes Etat	2	2	2	2
Stagiaires AFPA	137	153	153	153
AFR	414	387	229	38
TOTAL	694	683	537	349

C'est ce paysage, au demeurant fort complexe et peu lisible, qui a été bouleversé par la nouvelle convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001.

La formation y est désormais considérée, dans le cadre du *projet d'action personnalisée (PAP)*, comme le vecteur principal de retour à l'emploi. Cela entraîne alors deux conséquences.

D'une part, les demandeurs d'emplois continuent à bénéficier de *l'allocation de retour à l'emploi (ARE)* durant les périodes de formation. En conséquence, l'AFR est supprimée à compter du 1^{er} juillet 2001. L'UNEDIC prend ainsi à sa charge la totalité de la rémunération des demandeurs d'emploi indemnisés en formation.

D'autre part, est instituée une nouvelle aide, financée par l'UNEDIC, à la formation des demandeurs d'emploi indemnisés qui suivent une action de formation prescrite par l'ANPE dans le cadre du PAP. Cette aide doit permettre la prise en charge des frais de formation, des frais de dossier et d'inscription et des frais de transport et d'hébergement restant à la charge du salarié privé d'emploi. Elle vise soit les actions de formation sélectionnées en fonction des débouchés qu'elles offrent sur le marché de l'emploi, soit les actions de formation dont la réalisation constitue un préalable à l'embauche.

Cette convention vise en définitive à lever les obstacles encore existants à l'entrée en formation des demandeurs d'emploi.

2. L'absence de compensation budgétaire à la disparition de l'AFR

Cette transformation du paysage de la formation des demandeurs d'emploi n'est pas sans conséquence budgétaire pour l'Etat car elle se traduit par l'extinction progressive de sa participation au financement de l'AFR.

Versement de l'Etat à l'UNEDIC au titre de l'AFR

(en millions d'euros)

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

En 2002, seuls 38 millions d'euros de dotations budgétaires à ce titre sont inscrits dans le projet de loi de finances : 15 sont destinés à rémunérer les 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, 23 sont destinés à financer la future allocation de fin de formation.

Au total, la suppression de l'AFR se traduit par un « gain » budgétaire de l'ordre de 380 millions d'euros (soit près de 2,5 milliards de francs) en année pleine.

On aurait alors pu imaginer que le Gouvernement en profite pour redéployer au moins une partie de ces économies budgétaires afin de favoriser la formation des demandeurs d'emploi, et tout particulièrement ceux relevant du régime de solidarité, qui reste largement imparfaite.

Or, le projet de budget pour 2002 se contente simplement de prévoir deux mesures nouvelles en faveur de la formation des demandeurs d'emploi.

D'une part, il prévoit une **revalorisation des barèmes forfaitaires de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle**. La dotation arrêtée pour 2002 à ce titre est de 21 millions d'euros.

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 souffre aujourd'hui de trois limites :

- une extrême complexité ;
- une très forte distorsion des barèmes ;
- l'absence de revalorisation depuis 1993.

Le programme de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, présenté le 18 juillet dernier, 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 portés de 2.000 à 2.600 francs par mois en 2002, puis à 3.200 francs en 2003.

D'autre part, la perspective de **mise en place d'une allocation de fin de formation** (AFF) aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leur droit à indemnisation par le régime d'assurance sans avoir achevé leur formation se traduit par l'inscription de 23 millions d'euros de crédits à ce titre.

Ces mesures nouvelles sont à apprécier différemment.

Votre commission estime notamment que la revalorisation des barèmes est tout à fait appropriée même si elle considère qu'elle aurait dû s'accompagner d'une simplification accrue du dispositif.

Elle observe ainsi qu'elle devrait notamment contribuer à prévenir les abandons de formation en cours de stage qui se sont multipliés ces dernières années. On estime en effet que 15 à 20 % des stagiaires n'achèvent pas leurs parcours de formation, souvent pour reprendre un emploi non qualifié, voire un emploi intérimaire. Ces ruptures, fondée sur une démarche à très court terme, semblent dangereuses car elles risquent d'entraver l'employabilité à venir de ces personnes faute de qualification reconnue. Dès lors, une revalorisation des barèmes semble de nature à renforcer l'attractivité des formations sans pour autant atteindre un niveau tel qu'elle désinciterait au retour à l'emploi.

Votre commission ne méconnaît certes pas qu'une telle revalorisation aura mécaniquement des répercussions financières sur les régions, même si elles devraient être relativement modestes, car les régions alignent leurs barèmes de rémunération sur ceux de l'Etat.

Elle se félicite tout de même que le Gouvernement ait retenu une telle mesure. Il est vrai qu'il en avait largement les moyens budgétaires compte tenu de l'extinction de l'AFR.

Mais, à l'évidence, le compte n'y est pas.

Votre commission ne peut alors que constater que les craintes qu'elle avait exprimées l'an passé sont devenues une réalité.

« Il reste qu'à partir du 1^{er} juillet 2001, la nature de la participation de l'Etat au financement de la formation des chômeurs n'est ni définie, ni budgétée (...).

« Dans ces conditions, votre commission exprime la crainte que cette incertitude budgétaire ne reflète qu'une volonté de désengagement de la part de l'Etat laissant la charge de la formation des demandeurs d'emploi aux seuls partenaires sociaux »¹.

Le désengagement budgétaire de l'Etat du financement de la formation des demandeurs d'emploi peut se chiffrer, pour la seule AFR, à 335 millions d'euros (2,2 milliards de francs) par an.

Votre commission considère un tel désengagement comme inacceptable au moment où la formation des demandeurs d'emploi devrait constituer une priorité nationale. Elle estime pour sa part que les marges de manœuvre budgétaires existantes auraient utilement pu être redéployées dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la politique de formation des demandeurs d'emplois.

¹ Avis n° 96 tome V (2000-2001), p. 26.

Celle-ci reste en effet segmentée entre deux logiques contradictoires.

D'un côté, on privilégie une politique d'incitation à l'entrée rapide en formation des demandeurs d'emplois indemnisés. C'était la logique de l'AFR. C'est désormais la logique de la nouvelle convention d'assurance chômage.

De l'autre, la politique suivie à l'égard des demandeurs d'emploi non indemnisés s'est largement restreinte à la formation des chômeurs de longue durée, pour lesquels l'entrée en formation n'est préconisée qu'après un an de chômage : c'est la logique des stages d'insertion et de formation ou celle des CQA.

Mais, entre ces deux logiques, il n'existe toujours pas de passerelle.

Votre commission regrette alors que le Gouvernement n'ait en définitive choisi, dans un nouveau réflexe de frilosité budgétaire, de désertier le champ de la formation des demandeurs d'emploi, laissant celui-ci à la charge des partenaires sociaux, plutôt que d'engager une réforme en profondeur du régime de rémunération.

3. Un risque important de blocage

Ce manque d'ambition est d'autant plus regrettable que le système de formation des demandeurs d'emplois apparaît globalement fragilisé par la mise en oeuvre, pour l'instant chaotique, du volet formation de la convention d'assurance chômage.

Pour le moment, l'aide à la formation des demandeurs d'emploi n'est toujours pas distribuée par l'UNEDIC, tandis que le taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi sur prescription de l'ANPE n'a pas augmenté.

Les blocages sont de deux ordres, chacun étant peu ou prou imputable à l'action du Gouvernement.

D'une part, la mise en oeuvre du volet formation de la convention d'assurance chômage passe par la conclusion préalable d'une convention tripartite entre l'Etat, l'UNEDIC et l'association des régions de France.

Cette convention doit établir le cadre des relations entre les trois financeurs potentiels des formations accessibles aux demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage. Elle doit notamment déterminer 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, de prise en charge des coûts et de suivi et d'évaluation des actions.

Or, cette convention n'est toujours pas signée alors même qu'elle devra être ultérieurement déclinée dans chaque région. Elle ne pourra vraisemblablement pas être mise en oeuvre avant la fin du premier trimestre 2002.

Votre commission ne peut que regretter les retards accumulés par la conclusion de cette convention. Certes elle ne méconnaît pas les difficultés liées à cette négociation. Mais elle observe cependant que la convention d'assurance chômage, conclue le 19 octobre 2000 et agréée le 4 décembre 2000, impliquait dès l'origine une telle convention d'application.

Le second point de blocage est tout aussi préoccupant. Il tient au retard très préjudiciable de publication du décret instituant l'AFF.

La convention d'assurance chômage ayant supprimé l'AFR et *l'allocation de formation de fin de stage* (AFFS) qui avait vocation à lui succéder, il est en effet nécessaire de mettre en place une nouvelle *allocation de fin de formation* (AFF) destinée à assurer la rémunération des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à indemnisation par le régime d'assurance chômage sans avoir terminé leur formation. Cette allocation, en garantissant un revenu de remplacement vise alors à leur permettre de poursuivre la formation en cours. L'article 3 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, instituait une telle AFF, mais renvoyait à un décret en Conseil d'Etat la définition du régime de cette allocation.

Mais ce décret, pourtant successivement annoncé pour septembre, puis pour octobre, n'est toujours pas publié. Votre commission craint d'ailleurs qu'il ne le soit pas avant la fin de l'année.

Cette situation est inacceptable car elle entrave sérieusement l'accès à la formation des demandeurs d'emploi. En l'absence d'AFF, l'ANPE hésite, en effet, à prescrire des formations longues pour lesquelles elle ne sait si les stagiaires seront rémunérés jusqu'au bout. Cela conduit alors soit à reporter les entrées en formation au détriment d'un retour rapide à l'emploi, soit à refuser toute formation longue même s'il peut pourtant exister de durables pénuries de main-d'œuvre dans certaines professions. On peut penser ici notamment aux infirmières et aux assistantes sociales.

Le projet de budget prévoit certes l'inscription de crédits à hauteur de 23 millions d'euros.

Il reste que le projet de décret qui a été communiqué à votre rapporteur pour avis paraît tout spécialement restrictif dans sa version provisoire.

Jusqu'à présent, l'ensemble des demandeurs d'emploi titulaires de l'AFR pouvaient 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.

L'AFF en revanche ne pourrait bénéficier qu'aux chômeurs n'ayant droit qu'à un maximum de sept mois d'indemnisation et pour une durée limitée à quatre mois, même si des « *dérogations exceptionnelles* », dont on ne connaît d'ailleurs pas la nature, pourraient être éventuellement envisagées.

Dans sa version provisoire, la nouvelle AFF se situerait donc doublement en retrait par rapport à l'AFFS :

- elle ne bénéficierait pas à tous les demandeurs d'emploi ;
- elle ne garantirait pas l'indemnisation pendant toute la durée de la formation.

Votre commission ne peut bien évidemment pas s'associer à la rédaction actuellement envisagée. Il lui paraît pour le moins paradoxal que le nouveau régime soit bien moins favorable que l'ancien alors même que le Gouvernement bénéficie de marges de manœuvre budgétaires substantielles liées à la suppression de l'AFR.

Elle souligne en outre que le dispositif envisagé ne répond pas à l'intention initiale du législateur telle qu'exprimée dans les travaux préparatoires de la loi du 17 juillet 2001 précitée.

Au total, les retards enregistrés, pour une large partie liés aux hésitations du Gouvernement, vont se traduire par un report de près d'un an de la mise en oeuvre du volet formation de la nouvelle assurance chômage, au détriment d'un retour rapide à l'emploi des chômeurs.

B. UNE ADAPTATION DE L'AFPA AU POINT MORT

1. La réorientation délicate de l'activité de l'AFPA vers les demandeurs d'emploi

Le contrat de progrès 1999-2003 conclu entre l'Etat et l'AFPA a pour principal objectif de recentrer l'activité de l'AFPA vers la formation des demandeurs d'emploi, dans le cadre d'un nouveau partenariat avec l'AFPA.

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 est gérée par deux organes délibérants, l'assemblée générale et le Bureau. Mais, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 1997, « le président élu » par l'assemblée générale a toujours été choisi au sein du collège des représentants de l'administration ; le ministère du travail, chargé de la tutelle de l'AFPA, désigne en fait le directeur général et le fait ensuite agréer par « l'assemblée générale ».

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.

Le budget de l'AFPA en 2002 devrait être de 958 millions d'euros.

L'exercice 2000 a ainsi marqué la deuxième année d'exécution du contrat de progrès. En 2000, parmi les 145.000 personnes ayant suivi une formation à l'AFPA, près de 92.000 étaient des demandeurs d'emploi.

Un bref examen rétrospectif souligne cependant les difficultés rencontrées par l'AFPA dans la réorientation de son activité.

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

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

⁽¹⁾ Hors enseignement à distance.

Certes, l'activité d'orientation de l'AFPA s'est encore recentrée sur les demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE.

En 2000, l'AFPA a accueilli 194.000 personnes dans le cadre du « service d'appui à l'élaboration d'un projet professionnel » (dit S2) dont 100.000 environ adressés par l'ANPE. L'objectif fixé est donc atteint.

Il semble néanmoins difficile à l'avenir d'atteindre un objectif de 80 % des entrées dans le programme S2 réservé aux demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE.

Activité d'orientation de l'AFPA en 2000

(en nombre d'entrées)

Services	Commande publique et FSE	Actions déconcentrées de l'Etat	Collectivités territoriales	CIF	Marché privé	Total 2000	Evolution sur un an
Diagnostic des besoins	67.311	139	24	366	55	67.895	- 18,9 %
Construction et validation d'un parcours de formation (S2)	190.837	667	122	1.551	883	194.060	+ 6,3 %
Evaluation des compétences et des acquis professionnels (ECAP)	18.806	495	17	499	496	20313	+ 28 %
Suivi et soutien des stagiaires en formation	44.737	243	108	53	189	45.330	- 5,4 %
Accompagnement vers et dans l'emploi	45.296	628	124	26	40	46.114	+ 1,2 %
Services spécifiques	27.370	15.061	6.116	511	45.187	94.245	- 7,5 %
Total	394.357	17.233	6.511	3.006	46.850	467.957	- 2,0 %

Source : AFPA

De même, l'activité de formation de l'AFPA s'est elle aussi concentrée sur la commande publique et sur la formation des demandeurs d'emploi.

Désormais, la moitié des demandeurs d'emploi entrés en formation le sont dans le cadre d'une relation organisée avec l'ANPE. On reste cependant en deçà de l'objectif fixé à 65 %.

Activité de formation de l'AFPA en 2000

	Entrées	Evolution sur un an
Etat (commande publique) et FSE	73.095	- 2,0 %
Hors commande publique dont :	72.164	- 3,0 %
<i>Etat</i>	10.439	- 15,7 %
<i>Collectivités territoriales</i>	8.157	- 0,9 %
<i>Entreprises</i>	53.568	- 0,4 %
Total	145.259	- 2,5 %
Enseignement à distance	20.838	+ 41,2 %
Total général	166.097	+ 1,4 %

Source : AFPA

Ces résultats en demi-teinte dans un contexte de ralentissement de l'activité globale de l'AFPA ne doivent cependant pas masquer l'ampleur des évolutions déjà accomplies par l'AFPA depuis quelques années.

Il reste que l'évolution du contexte dans lequel intervient l'AFPA exige désormais un nouvel élan dans son adaptation.

2. Une indispensable révision du contrat de progrès

En 2002, la subvention de fonctionnement de l'Etat à l'AFPA -qui représente les trois quarts des recettes de l'association- devrait augmenter de 2,3 %, soit un rythme près de deux fois moindre à celui enregistré en 2001.

Subvention de fonctionnement de l'Etat à l'AFPA

(en millions d'euros)

LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
610	629	661	689	704

Cette évolution s'inscrit, comme l'an passé, dans le cadre du déroulement normal du contrat de progrès.

Elle n'appellerait donc pas d'observation particulière si l'exécution du contrat de progrès pouvait encore faire l'objet d'un tel déroulement normal.

Or, le contexte dans lequel a été conclu le contrat de progrès a si profondément évolué qu'il tend aujourd'hui à rendre celui-ci obsolète.

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.

L'année 2002 devrait en effet transformer en profondeur les conditions d'intervention de l'AFPA à deux égards.

En premier lieu, le volet formation de la convention d'assurance chômage devrait enfin être pleinement applicable l'an prochain.

Dans ce cadre, la mise en oeuvre généralisée du PAP impliquera une adaptation de l'action du service public de l'emploi. Or, le PAP repose avant tout sur des actions d'orientation, d'évaluation des compétences et de

formation qui relèvent à l'évidence du champ d'intervention traditionnel et des compétences de l'AFPA.

Cela impose notamment à l'AFPA de restructurer son offre de formation pour l'adapter aux nouvelles exigences posées par la convention.

Mais, pour l'heure, il semble qu'aucune réflexion approfondie n'ait été menée sur le positionnement de l'AFPA dans ce nouveau paysage de prise en charge des demandeurs d'emploi. Cette modernisation doit principalement viser le développement de formations courtes et « sur-mesure » dans la perspective d'un retour rapide à l'emploi. On rappellera à ce propos que la durée moyenne des formations proposées par l'AFPA était de 764 heures en 2000, en augmentation de 10 heures par rapport à 1999. Cette modernisation exige également une réactivité accrue aux évolutions du marché du travail pour mieux prendre en compte les besoins de formation qui apparaissent à l'échelle territoriale.

En second lieu, le projet de loi relatif à la démocratie de proximité devrait être également applicable courant 2002. Or, celui-ci comporte d'importantes dispositions qui ne manqueront pas d'influer fortement sur l'organisation et l'action de l'AFPA.

Ainsi, le projet de loi entend favoriser la contractualisation entre l'AFPA et les régions, de manière à assurer une meilleure adéquation entre l'offre de formation de l'AFPA et le *plan régional de développement des formations professionnelles* (PRDF) élaboré par la région. Il autorise donc les régions à arrêter les schémas régionaux de formation de l'AFPA.

Au total, ce devrait être environ 80 % de l'activité de l'AFPA qui sera à l'avenir définie à l'échelon régional.

Or, là encore, aucune implication n'est pour l'instant tirée de cette déconcentration de l'AFPA, au demeurant fort proche d'une régionalisation pure et simple.

Ces deux évolutions majeures rendent désormais nécessaire une révision rapide du contrat de progrès qui semble désormais en partie caduc. Mais, pour l'heure, le Gouvernement ne paraît pas pressé de redéfinir les orientations stratégiques de l'AFPA. Votre commission le regrette et craint que cette absence de pilotage n'entraîne en définitive une fragilisation de l'AFPA qui reste pourtant un instrument indispensable de notre politique de formation.

*

* *

La politique de formation des demandeurs d'emplois, qui relève pourtant en premier chef de la responsabilité de l'Etat au titre de la solidarité nationale, apparaît aujourd'hui en déshérence.

Le Gouvernement n'a pris la mesure de la nouvelle convention d'assurance chômage, ni pour réformer sa politique de rémunération des demandeurs d'emploi en formation, ni pour moderniser les conditions d'intervention de l'AFPA, au risque de retarder la mise en oeuvre du volet formation de cette convention et de mettre en péril l'avenir de l'AFPA.

En la matière, le projet de budget pour 2002 témoigne en définitive d'un immobilisme sans doute principalement motivé par la perspective d'économies budgétaires de court terme.

IV. L'OPACITÉ CONFIRMÉE DES AUTRES CONCOURS DE L'ÉTAT

Au-delà de sa participation au financement de l'alternance et de la formation des demandeurs d'emploi, l'Etat assure budgétairement la charge de deux types d'actions :

- la dotation de décentralisation ;
- les autres « actions de formation à la charge de l'Etat »

Ces actions, de nature très diversifiée, se rejoignent néanmoins par leur opacité.

A. DES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION TOUJOURS IMPARFAITES

1. Une évolution somme toute mécanique

Les dotations de décentralisation ont une triple origine :

- la loi du 7 janvier 1983 transférant aux régions la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage ;
- la loi du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage qui a institué une dotation afin de compenser l'allongement de la durée des formations en CFA ;
- la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993, qui a poursuivi la décentralisation des actions de formation pour les jeunes de 16 à 25 ans, ces dernières mesures de décentralisation ayant pris effet le 1^{er} juillet 1994 pour les actions qualifiantes et le 1^{er} janvier 1999 pour les actions préqualifiantes.

Elles résultent ainsi de la sédimentation progressive de plusieurs textes, ce qui explique alors que ces crédits de décentralisation sont constitués de sept dotations spécifiques, correspondant chacune à un transfert de charges distinctes.

Dotations de décentralisation

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
Dotation de décentralisation apprentissage (loi de 1983)	494,7	511,9	532,3
Allongement des durées de formation en apprentissage (loi de 1987)	16,4	17,0	17,7
Dotation de décentralisation collectivité territoriale de Mayotte	0,2	0,2	0,2
Dotation de décentralisation loi quinquennale	283,9	293,6	305,3
Dotation complémentaire	8,5	8,8	9,2
Dotation de décentralisation (actions préqualifiantes – fonctionnement)	208,0	215,1	223,7
Dotation de décentralisation (actions préqualifiantes – rémunérations)	198,2	205,0	213,2
Frais de gestion du CNASEA	4,7	4,2	4,4
Total	1.214,7	1.256,0	1.306,0

Ces dotations devraient augmenter de 3,97 % en 2002 pour atteindre 1,3 milliard d'euros en 2002.

Il convient toutefois d'observer que cette croissance des crédits tient à un fondement somme toute mécanique, ceux-ci étant actualisés au même rythme que l'évolution de la dotation globale de décentralisation.

2. Une gestion encore déficiente

Ces dotations ont vocation à compenser le coût inhérent aux transferts de charges intervenus parallèlement à la décentralisation de la formation professionnelle.

Au regard de cet objectif, la gestion de ces dotations se révèle aujourd'hui doublement déficiente.

D'une part, on peut regretter que la répartition des dotations entre les régions ne soit figée depuis 1983, comme l'a observé la Cour des comptes dans son dernier rapport public.

« Quant aux modalités de répartition entre les régions, elles ont été assez largement gelées.

« Le décret de 1985 a prévu la combinaison de différents critères diversement pondérés : nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de six mois en avril de l'année précédente (50 % de la pondération), nombre total d'actifs de plus de seize ans sans diplôme au recensement (30 %), nombre total d'apprentis en centre de formation

d'apprentis en 1982 (12 %), durée totale des formations financées par l'Etat en 1982 au titre du fonctionnement des stages ou de la rémunération des stagiaires (8 %).

« Il est à noter que ces deux derniers critères (20 % de la pondération) prennent en compte une situation qui date de 18 ans et font double emploi avec l'évaluation et la répartition de départ de la dotation globale. Pour ce qui est des actifs de plus de 16 ans sans diplôme, le dernier recensement retenu est celui de 1990. Seules les données intéressant les demandeurs d'emploi sont actualisées annuellement. Compte tenu de la faible proportion des sommes donnant lieu à modulation entre régions, l'ajustement annuel de la dotation aux situations réelles de chacune des régions peut être considéré comme négligeable.

« Les conditions de répartition de la dotation de la loi quinquennale de 1993 qui concerne les formations qualifiantes des jeunes de moins de 26 ans (article 50 du chapitre 43-06 du budget de l'emploi) ont fait l'objet d'un décret en date du 2 juin 1994 : 80 % des crédits sont répartis en fonction des dépenses effectuées par l'Etat l'année précédant le transfert (1993) au titre des formations qualifiantes, 10 % en fonction du nombre de jeunes de 16 à 18 ans sortant sans diplôme du système éducatif, 10 % en fonction du nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans sans diplôme ou titulaires d'un diplôme de niveau V. Ainsi, la répartition de 20 % de la dotation est censée être évolutive.

« Depuis 1994, les critères évolutifs ont été gelés. Le critère fondé sur le nombre de jeunes sortis du système éducatif sans diplôme reflétait la situation observée en septembre 1991 et celui fondé sur le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans sans diplôme ou titulaires d'un diplôme de niveau V correspondait à la situation observée en janvier 1994.

« Un décret du 12 novembre 1999 a étendu le dispositif précédent à la dotation correspondant aux formations préqualifiantes ».¹

Très largement figée, la répartition des dotations de décentralisation en vient, en définitive, à ne plus correspondre ni aux besoins, ni aux initiatives de chaque région.

D'autre part, les dépenses consacrées par les régions à la formation professionnelle dépassent toujours plus largement les recettes transférées à ce titre par l'Etat.

Un tel décalage, hélas fort classique, atteint cependant des proportions particulièrement inquiétantes en matière de formation professionnelle.

Ainsi, la dotation de décentralisation ne permet de couvrir qu'une part chaque année moins élevée des dépenses des régions, qui ont dû financer la formation à plus de 40 % sur les ressources propres en 2000.

Il semble désormais nécessaire, au moment où le projet de loi relatif à la démocratie de proximité envisage de nouveaux transferts de compétence, de réviser le régime actuel des dotations de décentralisation en matière de formation professionnelle afin de garantir une réelle couverture des transferts de charges.

¹ Cour des comptes – Rapport Annuel public – p. 514 et 515

B. DES ACTIONS DE FORMATION À LA CHARGE DE L'ETAT EN DÉCALAGE AVEC LES OBJECTIFS AFFICHÉS

1. Un programme national de formation professionnelle toujours aussi peu lisible

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, continue 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-Inffo).

En 2002, 53 millions d'euros (hors crédits de rémunération) devraient lui être affectés.

Crédits du programme national de formation professionnelle¹

(en millions d'euros)

Gestion 1999	Gestion 2000	LFI 2001	PLF 2002
54	55	48	53

¹ hors crédits de rémunération

Mais l'élargissement du champ du programme tend désormais à brouiller sa cohérence, son opacité étant d'ailleurs encore renforcée par le caractère évolutif des actions menées dans son cadre.

L'exemple du programme « PICS » (*programme ingénieurs et cadres supérieurs*) est à cet égard significatif.

Ce programme vise à permettre à des personnes titulaires d'un emploi de technicien d'accéder au statut d'ingénieur. C'est donc un instrument tout à fait pertinent de promotion sociale qui permet à environ 2.000 personnes par an d'accéder à des fonctions d'encadrement. Mais, en 2001, ce programme a été suspendu pour être fondue dans un autre programme –le programme *Nouvelles Filières d'Ingénieurs* (NFI)- dont la vocation est identique mais dont le financement est différent. L'accès à la formation est désormais assuré non plus par des aides aux organismes de formation mais par des aides directes à la personne en partie d'ailleurs financées non plus par l'Etat mais par les régions ou l'UNEDIC. On aboutit alors à ce résultat aberrant que les personnes engagées dans le programme PICS ne peuvent achever leur formation dans la mesure où le financement des cycles de formation n'est plus toujours garanti. Dès lors, pour assurer la continuité du programme, le ministère de l'emploi et de la solidarité est dans l'obligation de se tourner vers les ministères de l'éducation nationale, de l'agriculture et de l'industrie pour obtenir leur appui financier.

Votre commission ne peut donc, une fois encore, que relever la faible lisibilité et les difficultés de pilotage du programme national de formation professionnelle et réitère sa suggestion que le débat budgétaire soit chaque année l'occasion d'un examen approfondi de ce programme et d'une définition concertée de ses priorités.

2. Une politique contractuelle de formation des salariés peu dynamique

La « politique contractuelle de formation des salariés » est un dispositif tout particulièrement intéressant. 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.

Dans le contexte actuel, où les questions relatives à l'anticipation et au développement des compétences prennent une place essentielle et appellent une étroite coopération des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, on aurait pu espérer une relance de ce dispositif.

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* ».

On observe pourtant une relative désaffection.

Les contrats d'études prospectives affichent un bilan décevant depuis 1997. Seuls 18 contrats ont été conclus entre 1997 et 2001, limitant les dépenses de l'Etat à 19 millions de francs à ce titre.

De leur côté, les engagements de développement de la formation ont également tendance à stagner, plusieurs accords cadres importants (métallurgie, agriculture) n'étant pas reconduits.

Bilan des EDDF

	1998	1999	2000
Nombre d'entreprises	3.804	3.976	3.866
Nombre d'agriculteurs et d'artisans	2.740	3.023	2.729
Nombre de stagiaires	271.680	248.779	183.282
Aides de l'Etat (<i>en millions d'euros</i>)	52	46	44

En définitive, l'évolution -à la baisse- des crédits de la politique contractuelle ne fait que souligner les réticences du Gouvernement à dynamiser le dialogue social en ce domaine.

Crédits de la politique contractuelle

(en millions d'euros)

LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
51	51	43	42

Votre commission estime pour sa part que le développement de la gestion prévisionnelle des compétences constitue une priorité et justifierait alors une gestion plus active de la politique contractuelle.

3. La portée incertaine des contrats de plan Etat-région

La nouvelle génération des contrats de plan, portant sur les années 2000-2006, a été conclue en 2000. Il est prévu que l'Etat participe à hauteur de 828 millions d'euros sur la période.

Il reste que, pour l'heure, le soutien budgétaire à cette nouvelle génération de contrats de plan demeure parcimonieuse, soulignant en cela la lenteur du démarrage des actions visées par les contrats.

Crédits relatifs aux contrats de plan

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
Fonctionnement	61	64	54
Investissement	15	4	12
Total	76	68	66

Il est vrai que, dans son dernier rapport public, la Cour des comptes se montrait particulièrement sévère sur le volet formation professionnelle des contrats de plan Etat-régions.

« Dans un domaine où les compétences des pouvoirs publics sont partagées entre l'Etat et les régions, les contrats de plan pouvaient constituer une procédure de concertation et d'harmonisation de l'action locale de l'Etat et de ces collectivités et même, dans une visée plus ambitieuse, contribuer à la définition d'une politique d'ensemble de la formation professionnelle. Les constatations de la Cour sont loin de correspondre à ces perspectives. »¹

¹ Cour des comptes – rapport public pour 2000 – p. 512.

Plus précisément, les critiques de la Cour s'articulent autour de trois points :

- une procédure de portée limitée ;
- un suivi déficient ;
- une incidence difficile à apprécier pour les financements de l'Etat.

Pour sa part, et compte tenu du démarrage difficile de la nouvelle génération de contrats de plan, votre commission craint que celle-ci ne soit en définitive passible des mêmes critiques que celle qui l'a précédée.

*

* *

Depuis 1997, le Gouvernement a beaucoup parlé de formation professionnelle, s'inscrivant apparemment dans un processus de réforme.

Mais, au terme de la législature, le bilan du Gouvernement en matière de formation professionnelle est décevant.

La seule réforme réellement lancée depuis près de cinq ans –le volet formation du projet de loi de modernisation sociale- reste aujourd'hui encore inaboutie et ne devrait en définitive avoir qu'un impact presque anecdotique.

Au fil des budgets successifs, il est apparu que le Gouvernement est resté prisonnier d'une conception essentiellement budgétaire de la formation professionnelle, sans aucune ambition politique.

Car le bilan du Gouvernement se limite aujourd'hui à quatre types de mesures que votre commission ne peut en aucun cas cautionner :

- une fragilisation des formations en alternance, progressivement privées des aides de l'Etat ;
- une succession de prélèvements sur les fonds de la formation professionnelle lourds de conséquences pour le financement de la formation ;
- un désengagement brutal de l'Etat de la formation des demandeurs d'emploi ;
- la suppression des incitations fiscales en faveur du développement de la formation professionnelle des salariés.

La présente législature apparaît donc au mieux comme l'occasion manquée d'améliorer notre système de formation, domaine pourtant si primordial pour l'avenir de notre pays.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Art. 70

(article 25 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)

Réforme des contrats de qualification adultes

Le présent article a un triple objet.

D'une part, il transpose dans notre législation l'accord conclu le 26 juin dernier par les partenaires sociaux afin de lui donner une base légale et de le rendre applicable.

Il apporte ainsi plusieurs modifications au régime actuel du CQA tel que fixé par l'article 25 de la loi du 29 juillet 1998 :

- il pérennise le dispositif, supprimant donc son caractère expérimental ;

- il autorise la conclusion de CQA à durée indéterminée, la période de qualification restant elle limitée à une durée comprise entre 6 et 24 mois ;

- il précise les conditions d'ouverture du CQA aux adultes, permettant aux personnes sans emploi « *susceptibles de rencontrer des difficultés sociales et professionnelles* » de bénéficier de ce dispositif et non plus aux seules personnes rencontrant effectivement de telles difficultés ;

- il autorise les entreprises de travail temporaire à procéder à des recrutements en CQA ;

- il renvoie à un décret la définition des conditions de mise en oeuvre de ces contrats, notamment pour les conditions de rémunération, l'accord du 6 juin ayant prévu à cet égard la possibilité d'une rémunération inférieure au minimum conventionnel.

D'autre part, le présent article précise les conditions d'intervention de l'UNEDIC dans le financement des CQA.

La convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 a en effet prévu la participation de l'UNEDIC au financement des CQA. L'article 2 de la loi du 17 juillet 2001 a donné une base légale à cette innovation en autorisant l'UNEDIC à procéder à un tel financement.

Le présent article complète ce dispositif, en prévoyant que le financement des CQA pour l'UNEDIC est alors exclusif de celui par les OPCA.

Enfin, le présent article modifie le régime actuel d'exonération de charges sociales pour le remplacer par le régime de droit comme l'allégement de charges sociales lié à la réduction du temps de travail.

En première lecture, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Finances, a adopté un amendement visant à transformer en décret en Conseil d'Etat le décret simple prévu par le présent article, par cohérence avec les dispositions de l'article 68 du présent projet de loi de finances.

Si votre commission ne peut bien entendu que partager les deux premiers objectifs visés par cet article, elle ne peut en revanche en aucun cas s'associer au troisième objectif.

La réforme du régime d'exonération du CQA lui paraît en effet inacceptable.

D'abord, elle accroît le coût de l'embauche pour l'employeur car la réduction de charges est bien moins favorable qu'une exonération totale. Il importe pourtant de maintenir l'attractivité financière du dispositif au moment où les partenaires sociaux cherchent à le relancer.

Cette réforme aurait également pour conséquence d'exclure du bénéfice de l'allégement de charges les entreprises qui ne seraient pas passées aux 35 heures. Or, on connaît leurs difficultés d'application dans les petites et moyennes entreprises, qui constituent pourtant les principaux utilisateurs des CQA¹. Le champ d'application de l'aide serait alors réduit d'autant.

Ensuite, une telle modification ne ferait que brouiller la lisibilité d'un dispositif que les employeurs commencent à peine à s'approprier. Elle entraînerait alors une complexification qui irait là encore à l'encontre de l'objectif recherché : le développement des CQA.

¹ En 2000, 65 % des personnes en CQA ont été embauchées dans un établissement de moins de 50 salariés.

Enfin, cette modification vise surtout à faire basculer la prise en charge financière de l'aide publique du budget de l'emploi vers le FOREC. Et toutes les incertitudes qui planent sur le financement du FOREC, dont l'équilibre est pour le moins précaire, ne peuvent que mettre en garde contre un tel transfert.

Aussi votre commission vous propose un **amendement** tendant à maintenir le régime actuel d'exonération.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 70

Financement des contrats de qualification en 2002

Cet article additionnel, que votre commission vous propose d'insérer par voie d'amendement, vise à garantir le financement des contrats de qualification en 2002.

Il prévoit d'autoriser le COPACIF à verser 15.422.902 euros (soit 100 millions de francs) à l'AGEFAL en 2002, permettant ainsi de rétablir la situation financière de l'AGEFAL afin de lui permettre de garantir ses engagements de financement des contrats de qualification, sans assécher pour autant totalement la trésorerie du COPACIF.

Il tend en cela à instaurer une mutualisation transitoire des disponibilités des fonds nationaux de la formation professionnelle afin d'assurer une affectation effective des contributions versées à ce titre en faveur de la formation continue et de l'alternance, en lieu et place du prélèvement d'autorité de 150 millions de francs (22,9 millions d'euros) envisagé par le Gouvernement.

Le présent amendement prévoit d'ailleurs que cette mutualisation reste facultative. Il s'agit ici de lever un obstacle législatif pour autoriser –et non contraindre- un tel versement qui relèvera en définitive de l'appréciation des partenaires sociaux qui siègent aux conseils d'administration des deux organismes.

Votre commission vous propose d'adopter, par voie d'amendement, cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 70
(art. 244 quater C du code général des impôts)
Reconduction du crédit d'impôt pour dépenses de formation

L'article 93 du projet de loi de finances pour 1999 avait reconduit pour trois ans le crédit d'impôt formation. Celui-ci devrait donc s'éteindre au 31 décembre prochain.

Or, le présent projet de loi de finances ne prévoit pas la reconduction de ce dispositif, sans pour autant que le Gouvernement donne la moindre explication à sa disparition.

Votre commission considère pour sa part que le crédit impôt formation constitue une excellente incitation pour encourager les entreprises à renforcer leur effort de formation professionnelle en faveur de leurs salariés. Elle ne peut donc qu'être favorable à la prorogation du dispositif.

En conséquence, le présent article additionnel vise à reconduire, à l'identique, pour une nouvelle période de trois ans (2002-2004), le crédit d'impôt formation.

Dans ce cadre, et dans la logique même de cet instrument, la prorogation du dispositif est réservée aux seules entreprises qui ont appliqué ce mécanisme cette année et à celles qui n'en ont jamais bénéficié après option en ce sens.

Votre commission vous propose d'adopter, par voie d'amendement, cet article additionnel.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME ÉLISABETH GUIGOU, MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ

Après avoir entendu l'exposé de votre rapporteur le 6 novembre 2001 (voir ci-après examen de l'avis), la commission avait décidé de réserver sa décision sur les crédits consacrés à la formation professionnelle ainsi que sur les articles rattachés à ce fascicule budgétaire jusqu'après l'audition de Mme Élisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité fixée le 20 novembre 2001.

Cette audition ayant dû être annulée en raison de l'indisponibilité de la ministre, la commission s'est prononcée définitivement le 21 novembre 2001 sans avoir pu entendre le Gouvernement (voir ci-après examen de l'avis).

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mardi 6 novembre 2001 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 2002 (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).

M. Louis Souvet a souligné la complexité croissante des règles régissant la formation professionnelle. Il s'est également inquiété de la progression des ruptures de formation, précisant que celles-ci concernaient non seulement la formation continue, mais aussi la formation initiale, comme en témoignent, par exemple, les nombreux abandons d'études dans des lycées professionnels.

M. Gilbert Chabroux a relevé que le rapporteur pour avis avait insisté sur le désengagement financier de l'Etat de la formation professionnelle. Il a considéré qu'une telle appréciation apparaissait excessive. Il a alors tenu à rappeler l'importance du travail législatif accompli en ce domaine, à l'initiative du Gouvernement, dans le projet de loi de modernisation sociale qui ne suscite d'ailleurs pas de divergence de fond entre les deux assemblées. Il a également insisté sur le récent échec des négociations interprofessionnelles sur la formation lancées par le MEDEF, soulignant ainsi que l'Etat n'était pas seul à mettre en cause.

En réponse à M. Louis Souvet, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a reconnu que la complexité du système de formation professionnelle était extrême. Elle a estimé, à ce propos, que chaque tentative d'adaptation ou de simplification conduisait paradoxalement à une complexité accrue du fait de la multiplication des partenaires et des financeurs. Elle a regretté cette opacité, estimant qu'elle soulevait de graves difficultés pour les entreprises et les salariés souhaitant développer ou accéder à la formation.

Elle a également considéré que les ruptures des parcours de formation, qu'elle soit initiale ou continue, pour occuper un emploi non qualifié étaient à « courte-vue », la qualification apparaissant aujourd'hui comme une exigence fondamentale, aussi bien pour l'entreprise que pour le salarié.

En réponse à M. Gilbert Chabroux, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a estimé que la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du régime de solidarité relève à l'évidence de la responsabilité

de l'Etat et a regretté la forte diminution des crédits budgétaires lui étant consacrés. Elle a précisé que l'effort financier des entreprises en faveur de la formation était devenu supérieur à celui de l'Etat depuis 1999. Revenant sur la négociation interprofessionnelle, elle s'est félicitée que les partenaires sociaux aient pris une telle initiative et a considéré que l'échec était un échec des partenaires sociaux dans leur ensemble et non de tel ou tel. Elle a alors espéré une reprise à venir des négociations.

Sur proposition de **M. Nicolas About, président**, la commission a alors décidé de **réserver son vote sur les crédits du budget de la formation professionnelle et sur l'article 70** qui lui est rattaché jusqu'à l'audition de la ministre de l'emploi et de la solidarité.

*

* *

Au cours d'une seconde réunion tenue le 21 novembre 2001, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission s'est prononcée sur les crédits de la formation professionnelle et sur l'article 70 rattaché qu'elle avait précédemment réservés.

M. Nicolas About, président, a rappelé que lors de sa réunion du 6 novembre 2001 la commission avait décidé de réserver sa décision sur les crédits du travail et de l'emploi et ceux de la formation professionnelle jusqu'après l'audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, fixée, de longue date, le mardi 20 novembre.

Il a constaté que l'annulation de cette audition par la ministre en raison de « contraintes d'agenda incontournables et de dernière minute », l'impossibilité de se faire remplacer, de façon impromptue, par un secrétaire d'Etat comme elle l'avait fait le 7 novembre devant la commission des finances, conduisait ces deux commissions à délibérer de l'important projet de budget de l'emploi et de la solidarité sans avoir pu entendre le Gouvernement.

Il a précisé que cette situation, à sa connaissance sans guère de précédent, avait été évoquée lors de la conférence des présidents du 20 novembre, à son initiative et à celle de M. Alain Lambert, président de la commission des finances.

M. Nicolas About, président, a indiqué qu'à la suite probablement de l'intervention de M. le ministre des relations avec le Parlement, Mme Elisabeth Guigou avait accepté le principe d'une audition conjointe par les commissions des finances et des affaires sociales à une date qui restait à déterminer, mais qui allait nécessairement interférer avec la discussion en séance publique du projet de loi de finances pour 2002, débutant le jeudi 22 novembre à 10 heures 30.

M. Jean Chérioux a constaté qu'une audition de « rattrapage » se déroulerait, à un moment où la commission des finances saisie au fond du projet de loi de finances et la commission des affaires sociales auraient déjà arrêté leur position définitive sur les crédits de l'emploi et de la solidarité, qu'il ne pouvait pas en être autrement compte tenu des contraintes de l'ordre du jour et des délais d'impression des rapports pour la séance publique. Il a observé que, dans ces conditions, l'audition de la ministre présenterait un caractère particulièrement « irréel ». Il a estimé que la seule solution aurait été que la ministre propose immédiatement une autre date avant la fin de la présente semaine. Or, telle n'avait pas été son intention comme en témoigne le dernier paragraphe de sa lettre, jointe à l'annulation de la réunion de la commission, faisant état des « débats approfondis et constructifs » que la ministre se proposait d'avoir avec la commission « lors de l'examen en séance publique, le vendredi 7 décembre 2001 ».

M. Alain Gournac a considéré que la date de l'audition de Mme Elisabeth Guigou, arrêtée depuis début octobre, s'inscrivait dans la logique des travaux de la commission et de ceux du Sénat en séance publique. Rappelant que le Gouvernement était à la disposition du Parlement, il a émis la crainte d'un précédent fâcheux qui verrait les ministres déplacer à leur guise la date de leur audition devant les commissions permanentes du Sénat.

M. Gilbert Chabroux a rappelé que Mme Elisabeth Guigou avait souhaité venir en personne devant la commission des affaires sociales et qu'il lui avait été dès lors impossible de se faire remplacer au dernier moment par un ministre délégué ou un secrétaire d'Etat. Il a observé que l'audition de la ministre avait pour objet de lui permettre de répondre aux questions des commissaires, mais il a déclaré ne pas se faire d'illusion quant à l'effet de ces réponses sur la position de la commission sur le projet de budget qui lui semblait largement prédéterminée.

Mme Nelly Olin a tenu à rappeler qu'en dépit des divergences profondes qui la séparait de la majorité de la commission, Mme Martine Aubry avait, lorsqu'elle était ministre de l'emploi et de la solidarité, toujours fait preuve d'une parfaite courtoisie et d'une grande disponibilité.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a regretté l'annulation de l'audition de Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité, estimant qu'une telle audition aurait pu contribuer à lever certaines craintes exprimées par la commission sur le budget de la formation professionnelle, lors de la présentation des crédits le 6 novembre dernier.

Elle a rappelé que le projet de budget de la formation professionnelle pour 2002 se caractérisait par deux évolutions qu'elle a jugées inquiétantes. La première concerne les formations en alternance, le financement des contrats de qualification n'étant plus garanti du fait de la dégradation de la trésorerie de l'Association de gestion du fonds des formations en alternance

(AGEFAL) et de la réforme du financement des contrats de qualification adultes. La seconde porte sur la formation des demandeurs d'emploi, fragilisée par le désengagement budgétaire massif de l'Etat et par les retards préjudiciables de mise en œuvre de l'allocation de fin de formation.

Elle a également observé que le projet de budget ne prévoyait pas la reconduction du crédit d'impôt pour dépenses de formation. Elle a regretté son absence de prorogation, estimant qu'il s'agissait d'un dispositif souple et efficace qui permettait d'encourager l'accroissement de l'effort de formation des entreprises pour un coût fiscal très modique.

M. Roland Muzeau a souligné les difficultés d'application de la nouvelle convention d'assurance chômage, notamment en matière de formation. Il a jugé que ces difficultés n'étaient pas une surprise et qu'elles avaient été anticipées par les syndicats non signataires de la convention.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a estimé que la difficulté principale tenait à l'absence de publication du décret instituant l'allocation de fin de formation et a précisé que cette carence réglementaire avait pour conséquence d'empêcher ou de retarder l'entrée en formation des demandeurs d'emploi, ceux-ci n'étant pas assurés de bénéficier d'une rémunération tout au long de leur formation. Elle a alors indiqué que ce retard était exclusivement imputable au Gouvernement, et non aux partenaires sociaux.

La commission a alors, sur proposition du rapporteur pour avis, donné **un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la formation professionnelle.**

A l'article 70 (réforme des contrats de qualification adultes), la commission a adopté un amendement, présenté par le rapporteur pour avis, tendant à maintenir le régime actuel d'exonération de charges sociales.

Après l'article 70, la commission a adopté un amendement portant article additionnel, présenté par le rapporteur pour avis, autorisant le Comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF) à verser 100 millions de francs à l'AGEFAL pour lui permettre de garantir ses engagements de financement du contrat de qualification.

A cet égard, **M. Claude Domeizel** s'est demandé si une circulaire n'aurait pas été suffisante pour une telle mesure.

En réponse, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a indiqué que les relations financières entre les fonds de la formation professionnelle étaient régies par la loi et qu'en conséquence l'autorisation d'un transfert financier entre ces fonds exigeait une disposition législative.

Après l'article 70, la commission a enfin adopté un amendement portant article additionnel, présenté par le rapporteur pour avis, tendant à reconduire, pour une période de trois ans, le crédit d'impôt pour dépenses de formation.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 70

I. – Supprimer le cinquième alinéa du texte prévu par cet article pour modifier l'article 25 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

II. – En conséquence, dans la première phrase du deuxième alinéa du même texte, après la référence :

L. 981-2,

insérer la référence :

L. 981-4

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 70

Après l'article 70, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le fonds national mentionné à l'article L. 961-13 du code du travail est autorisé à verser 15.422.902 euros en 2002 aux organismes paritaires collecteurs agréés pour recevoir les contributions des employeurs prévues à l'article 30 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984). A cette fin, le compte unique prévu par le I de l'article 45 de la loi de finances rectificatives pour 1986 (n° 86-1318 du 30 décembre 1986) est chargé de recevoir ce versement.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 70

Après l'article 70, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Au IV *bis* de l'article 244 *quater* C du code général des impôts, les années : « 1998 », « 1999 » et « 2001 » sont respectivement remplacées par les années : « 2001 », « 2002 » et « 2004 ».

II. – La perte de recettes résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

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
OBNI	Objet budgétaire non identifié
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