

N° 78

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME V

### FORMATION PROFESSIONNELLE

Par Mme Janine ROZIER,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Claude Bertaud, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontes, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Christiane Kammermann, M. André Lardeux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Jackie Pierre, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhét.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 34) (2004-2005)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LE SYSTÈME DE FORMATION PROFESSIONNELLE A LA VEILLE DE SA RÉFORME</b> .....	8
<b>A. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE</b> .....	8
1. <i>Des responsabilités partagées</i> .....	8
a) Aux régions, la formation des jeunes .....	8
b) Aux entreprises, la formation professionnelle des salariés .....	10
c) A l'État et à l'UNEDIC, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi .....	10
2. <i>Des prestataires nombreux</i> .....	11
3. <i>De multiples manières de financer la formation</i> .....	13
a) Les sources de financement de la formation professionnelle .....	13
b) La collecte et l'affectation des fonds de la formation professionnelle .....	14
<b>B. LES VOIES ET MOYENS DE LA RÉNOVATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE</b> .....	17
1. <i>La responsabilisation nécessaire des régions</i> .....	17
2. <i>La liberté retrouvée des partenaires sociaux</i> .....	18
<b>II. EN 2005, UN BUDGET RÉSOLUMENT TOURNÉ VERS L'ACCOMPAGNEMENT DES RÉFORMES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE</b> .....	21
<b>A. LES CRÉDITS DE LA FORMATION EN ALTERNANCE AU SERVICE DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA PROFESSIONNALISATION</b> .....	23
1. <i>Un accompagnement renforcé des jeunes en difficulté sociale</i> .....	23
2. <i>L'apprentissage, nouvelle filière de réussite des élèves</i> .....	24
a) Des crédits en hausse .....	24
b) Les conditions du développement de l'apprentissage .....	26
3. <i>La naissance des contrats de professionnalisation</i> .....	29
a) Le bilan mitigé des contrats de qualification .....	29
b) La naissance des contrats de professionnalisation .....	30
<b>B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS CONSACRÉS A LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI A LA CHARGE DE L'ÉTAT</b> .....	33
1. <i>Les crédits de la formation des demandeurs d'emploi</i> .....	33
2. <i>La validation des acquis de l'expérience encouragée</i> .....	36
3. <i>L'AFPA à la croisée des chemins</i> .....	37
a) Bilan du contrat de progrès 1999-2003 .....	37
b) La reconduction de la subvention de l'État à l'AFPA .....	39
<b>C. LES RÉGIONS FACE A LEURS NOUVELLES LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS</b> .....	40
1. <i>L'état de la compensation financière des transferts de charges aux régions</i> .....	40
2. <i>Le budget 2005 de la décentralisation de la formation professionnelle</i> .....	41
3. <i>La nécessité de penser la dimension territoriale de la négociation</i> .....	43
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ</b> .....	45
• <b>Article 75 Révision du dispositif d'exonération de cotisations patronales au titre des salaires versés aux apprentis (art. L. 118-6 du code du travail, articles</b>	

<i>18 de la loi n°87-572 du 23 juillet 1987 modifiant le titre I<sup>er</sup> du code du travail et 20 de la loi n°92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail)</i> .....	45
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	48
<b>I. AUDITION DU MINISTRE</b> .....	48
<b>II. EXAMEN DE L'AVIS</b> .....	50
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	53

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'année dernière, à la même période, votre commission annonçait que l'année 2004 serait celle de la formation professionnelle. Moins d'un an après, plusieurs lois y ont été successivement consacrées. C'est dire l'importance que le Gouvernement a accordé à ce sujet et sa détermination à entreprendre sa réforme. Cinq lois, adoptées ou en cours d'examen, lui ont dessiné un nouveau cadre :

- **la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales**, qui parachève la décentralisation, en accordant aux régions la pleine responsabilité de la formation professionnelle, des jeunes et des adultes ;

- **la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social**, qui, en application de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, a donné à chaque salarié le droit de se former tout au long de sa vie professionnelle ;

- **le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**, adopté par les deux assemblées le 19 novembre dernier et actuellement en cours d'examen par le Conseil constitutionnel, qui a révisé les règles applicables sur le marché de la formation professionnelle ;

- **le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale**, en cours d'examen par l'Assemblée nationale après son adoption le 9 novembre dernier par le Sénat, qui comporte de nombreuses dispositions sur l'apprentissage et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi sous contrat aidé ;

- **le projet de loi d'orientation sur la réforme de l'école**, annoncé prochainement par le Gouvernement, qui comprendra probablement des mesures nouvelles en faveur de l'apprentissage.

La formation professionnelle constitue un enjeu de taille pour notre pays. Elle agit d'abord fortement sur sa compétitivité économique sur le plan international, grâce au relèvement du niveau de qualification des salariés, en particulier dans les secteurs à forte valeur ajoutée ; elle offre, ensuite, une

chance à chaque actif de préserver son emploi, d'améliorer ses compétences en vue de sa promotion professionnelle et, enfin, s'il se trouve au chômage comme c'est le cas pour 9,9 % de la population active, de retrouver un emploi.

Le projet de loi de finances pour 2005 propose de franchir une étape supplémentaire. Il assure l'accompagnement financier et donne tout son sens à la formation professionnelle tout au long de la vie ainsi qu'au développement de l'apprentissage.

Le budget de la formation professionnelle en 2005 est doté de **4,8 milliards d'euros** soit 1,7 % du budget de l'État. Sa baisse apparente de 3 % par rapport à 2004 résulte de plusieurs changements de périmètres.

Dès lors, **à périmètre constant**, le budget de la formation professionnelle pour 2005 est **en hausse de 1,9 %** par rapport à 2004.

La répartition des crédits présente les caractéristiques suivantes :

- les dépenses de fonctionnement baissent de 9,3 % entre 2004 (1,1 milliard d'euros) et 2005 (1 milliard). Cette diminution est due essentiellement aux changements de périmètres précités ;

- les crédits de rémunération, qui passent de 514,4 millions d'euros en 2004 à 481,3 millions d'euros en 2005, diminuent de 6,4 %. Cette baisse résulte notamment du recul de la diminution des crédits du programme national de formation professionnelle et des actions de formation en faveur des chômeurs de longue durée. En revanche, la suppression des crédits consacrés à la bourse d'accès à l'emploi est compensée par la mise en place d'une bourse intermédiaire pour l'insertion des jeunes par le projet de loi de cohésion sociale ;

- les crédits consacrés aux formations en alternance mobiliseront 1,9 milliard d'euros, soit une hausse de 27 % par rapport aux crédits votés en 2004, principalement en raison de l'augmentation des crédits transférés aux régions au titre des primes des contrats d'apprentissage conclus après le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et de l'extinction des contrats de qualification, remplacés, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2004, par le contrat de professionnalisation ;

- les dotations de décentralisation augmentent de 10,2 %, en passant de 1,8 à 2 milliards d'euros, grâce aux transferts de l'État vers les régions, des crédits relatifs à la prise en charge décentralisée des aides à l'apprentissage et au contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit enfin le remplacement de la dotation de décentralisation pour l'apprentissage par une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage dont le taux sera de 0,18 % de la masse salariale en 2007, et qui sera due, d'ici là, en trois prélèvements annuels de 0,06 %.

Au total, c'est un **budget volontariste**, porté par les mesures ambitieuses du plan de cohésion sociale, que propose le Gouvernement.

**Crédits de la formation professionnelle pour 2005  
(par nature économique de la dépense)**

*(en millions d'euros)*

<b>INTITULE</b>	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>	<b>2005/2004</b>
Réseau d'accueil (missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation )	70,8	113,6	+ 60,4%
Actions de formation alternées	4,2	4,2	0,0%
Actions hors champ de décentralisation (APP)	15,7	19,8	+ 26,5%
PNFP et politique contractuelle (hors études)	92,5	39,8	- 56,9%
Validation des acquis de l'expérience	22,2	24,1	+ 8,3%
Programme TRACE	11,7	8,7	- 25,2%
Contrats de plan État – Région	61,5	46,3	- 24,7%
Programme en faveur des chômeurs de longue durée	107,9	27,5	- 74,4%
Fonctionnement des stages AFPA	712,9	712,4	- 0,0%
Fonctionnement autres organismes de formation	6,5	6,4	- 1,0%
Fonctionnement CPER AFPA	1,9	1,4	- 27,8%
<b>TOTAL I - FONCTIONNEMENT</b>	<b>1 108,2</b>	<b>1 004,6</b>	<b>- 9,3%</b>
Actions de formation alternées	1,7	1,7	0,0%
Programme national de formation professionnelle	161,2	143,0	- 11,3%
Programme en faveur des chômeurs de longue durée	107,0	22,6	- 78,8%
Rémunération des stages AFPA	140,0	143,0	+ 2,1%
Versement de l'Unedic au titre de l'AFR et de l'AFF	100,0	119,0	+ 19,0%
Bourses d'accès à l'emploi	4,3	0,0	- 100,0%
Bourse intermédiaire pour l'insertion des jeunes		52,0	
<b>TOTAL II - REMUNERATION</b>	<b>514,4</b>	<b>481,3</b>	<b>- 6,4%</b>
Exonérations Contrats d'apprentissage	791,3	773,1	- 2,3%
Exonérations Contrats de qualification	363,3	176,0	- 51,5%
Exonérations Contrats de qualification adultes	0,0	0,0	
Indemnité compensatrice forfaitaire pour l'apprentissage	265,4	15,2	- 94,2%
Primes à l'embauche des contrats de qualification adultes	22,7	17,0	- 25,1%
Exonération contrat de professionnalisation jeune		240,0	
Exonération contrat de professionnalisation adulte		39,2	
<b>TOTAL III - EXONERATIONS ET AIDES</b>	<b>1 442,8</b>	<b>1 260,5</b>	<b>- 12,6%</b>
Fonds de la formation professionnelle	16,1	9,9	- 38,5%
Formation professionnelle des adultes	56,0	37,0	- 33,9%
<b>TOTAL IV - EQUIPEMENT</b>	<b>72,2</b>	<b>46,9</b>	<b>- 35,0%</b>
Loi de décentralisation du 7 janvier 1983	556,3	383,1	- 31,1%
Loi du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage	18,4	12,7	- 31,1%
Participation de l'État à la revalorisation de la rémunération des stagiaires	8,3	8,5	+ 3,2%
Loi du 1 <sup>er</sup> décembre 1988 relative à Mayotte	0,2	0,2	+ 3,9%
Loi de décentralisation 1993 et enveloppe de rééquilibrage	328,2	339,0	+ 3,2%
Actions décentralisées en faveur des jeunes	455,9	470,9	+ 3,2%
Primes apprentissage	454,2	722,4	+ 59,0%
Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)	36,0	110,7	+ 207,4%
<b>TOTAL V - DOTATION DECENTRALISATION</b>	<b>1 857,8</b>	<b>2 047,7</b>	<b>+ 10,2%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>4 995,5</b>	<b>4 841,3</b>	<b>- 3,09%</b>

*Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale*

## **I. LE SYSTÈME DE FORMATION PROFESSIONNELLE A LA VEILLE DE SA RÉFORME**

La formation professionnelle est longtemps restée un objet mal identifié dans la politique de l'emploi. Bien que cruciale pour l'insertion professionnelle, la complexité de son organisation et de ses multiples modes de financement, la diversité des acteurs, ont justifié sa remise en ordre par le Gouvernement.

### ***A. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE***

Qui décide aujourd'hui de la formation professionnelle ? Qui met en œuvre les formations ? D'où viennent les fonds de la formation professionnelle ? Quels sont les types d'actions de formation accessibles aux entreprises, aux salariés et aux demandeurs d'emploi ? Aujourd'hui, un état des lieux s'impose.

#### **1. Des responsabilités partagées**

Depuis 1970, date à laquelle les fondements juridiques et financiers de la formation professionnelle ont été posés, l'histoire de la formation professionnelle, traditionnellement gérée par les partenaires sociaux puis par l'État, est celle de sa décentralisation progressive aux régions.

Mais la répartition des compétences est restée confuse. Sans chef de file clairement identifié, le système de formation professionnelle relève de compétences partagées entre les régions, l'État, les entreprises et l'UNEDIC.

##### *a) Aux régions, la formation des jeunes*

La formation professionnelle des jeunes passe essentiellement par **l'apprentissage**, qui relève de la compétence des régions. Celles-ci peuvent ainsi créer, par voie de convention, des centres de formation d'apprentis (CFA). En outre, elles jouent un rôle de programmation en élaborant des schémas prévisionnels de l'apprentissage intégrés dans le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP) et précisés par des cartes de l'apprentissage qui définissent le nombre, la taille et la composition des centres.

Ce principe comporte des exceptions : la collecte de la taxe d'apprentissage, qui participe au financement des centres, est le fait d'organismes agréés par l'État et les chambres consulaires ; l'enregistrement des contrats et les contrôles sont assurés par l'État, de même que le versement des primes aux employeurs qui ne sera totalement transféré aux régions qu'en

2006, en application de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Parallèlement, les régions interviennent dans la **formation qualifiante et préqualifiante** des jeunes, ainsi que dans la mise en place des **réseaux d'accueil** tels que les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et les missions locales.

#### **La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes aux régions**

\* **La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État** accorde aux régions une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. A cet effet, un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue est créé dans chaque région et sa gestion est confiée au conseil régional. En contrepartie, l'État conserve des compétences d'attribution limitativement énumérées.

\* **La loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage** a amplifié l'action des régions en allongeant la durée des formations en CFA ouvertes aux jeunes à plus faible qualification.

\* **La loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle** élargit les compétences de droit commun dévolues aux régions à l'ensemble de la formation continue en faveur des jeunes de moins de vingt-six ans. En outre, elle crée un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP).

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

\* **La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale** d'une part, approfondit la décentralisation (création d'un comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle, réforme de la collecte de la taxe d'apprentissage, coordination des financements des CFA autour du conseil régional) ; d'autre part, elle renforce le contrôle exercé sur les organismes de formation avec la mise en place d'une déclaration d'activité ; enfin, elle étend la validation des acquis de l'expérience (VAE) à toutes les certifications professionnelles et intègre la formation dans les négociations de branche.

\* **La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité** confère des compétences nouvelles aux conseils régionaux : la responsabilité d'arrêter le schéma régional des formations de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et le transfert de l'État aux régions, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003, de la prise en charge des primes aux employeurs d'apprentis, tout en renforçant la coordination régionale par l'élargissement du PRDFP aux adultes.

*b) Aux entreprises, la formation professionnelle des salariés*

La formation professionnelle des salariés relève essentiellement des entreprises et des partenaires sociaux avec l'appui de leurs organismes mutualisateurs. Ceux-ci ont à leur disposition quatre catégories de formations :

- **le plan de formation** : il s'agit de l'ensemble des actions de formation que l'employeur décide de faire suivre à ses salariés pendant leur temps de travail, grâce à une contribution prélevée sur la masse salariale ;

- **le congé individuel de formation (CIF)** : il permet à toute personne salariée depuis au moins deux ans – dont un dans la même entreprise – de suivre des actions de formation à son initiative pendant un an maximum. Toutefois, la prise en charge du salaire et des frais de formation est soumise à l'accord de l'organisme paritaire agréé pour le CIF auquel est affiliée l'entreprise ;

- **le coinvestissement formation** : il s'agit des formations qualifiantes réalisées hors du temps de travail. Autorisé depuis 1993, il reste encore très limité ;

- **les formations en alternance** : elles ne s'adressent pas aux salariés en poste mais aux jeunes (contrat de qualification jeunes) et aux demandeurs d'emploi (contrats de qualification adultes, contrats d'orientation et contrats d'adaptation). L'alternance est cependant soutenue par l'État par des exonérations de cotisations sociales et les contrats sont enregistrés par les services déconcentrés. L'État intervient également pour aider les branches et les entreprises à faire évoluer leur effort de formation par le biais des engagements de développement de formation (EDDF) et des contrats d'études prospectives (CEP).

Le fonctionnement de ce système n'est pas satisfaisant en raison des inégalités d'accès à la formation entre salariés et des lacunes de son financement.

*c) A l'État et à l'UNEDIC, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi*

La formation des demandeurs d'emploi reste essentiellement de la compétence de l'État. Celui-ci assure la majeure partie des formations des chômeurs de longue durée à travers les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), les stages d'accès à l'entreprise (SAE), les stages au sein de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et il prend en charge leur rémunération. Cependant, les partenaires sociaux s'en préoccupent de plus en plus (contrats de qualification adultes, allocation de retour à l'emploi-formation dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage), de même que les régions.

C'est également l'État qui intervient en faveur des publics spécifiques (illettrés, détenus, réfugiés, militaires en reconversion), œuvre à promouvoir

les nouvelles technologies et développe des modalités innovantes de formation telles que les ateliers pédagogie personnalisée.

Enfin, l'UNEDIC apporte sa contribution à ce dispositif. En effet, la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, en instaurant le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), a créé des mesures actives de retour à l'emploi en faveur des chômeurs. L'UNEDIC intervient sur le marché de l'offre de formation par le biais d'une aide qui prend en charge les frais de formation.

## **2. Des prestataires nombreux**

Le marché de la formation professionnelle se caractérise par la présence de deux types de prestataires de formation : les prestataires de bilans de compétences et les dispensateurs de formation.

Ces organismes, publics ou privés, sont près de 67.000 aujourd'hui et emploient 140.000 formateurs pour mettre en œuvre les actions de formation, commandées par les autorités publiques (État, conseils régionaux, conseils généraux...) et privés (entreprises). Cependant, on estime que moins de 8.900 d'entre eux, c'est-à-dire ceux qui exercent une activité de formation à titre principal, dominent le marché de la formation. **Le quart des organismes de formation a été créé après l'an 2000.**

Les organismes privés, à but lucratif ou non, représentent 75 % du marché, les organismes publics réalisant le quart du chiffre d'affaires de la formation (dont 10 % pour l'éducation nationale et 4 % pour l'AFPA).

Le marché de la formation apparaît pléthorique et cette multiplication s'explique notamment par le faible volume des contrôles exercés. Afin de corriger cette faiblesse, des dispositions ont été prises.

Ainsi, la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale a remplacé la simple déclaration d'existence par une **déclaration d'activité**, plus contraignante. Cette mesure a eu pour effet de rationaliser le marché des organismes de formation, puisque désormais ceux-ci doivent justifier d'une activité réelle et apporter les preuves de la qualité des titres qu'ils délivrent, ainsi que de la qualification des formateurs. Sur la base de ces nouvelles règles, 844 demandes d'enregistrement sur 11.291 vérifiées en 2003 ont été refusées. Alors que depuis 1997, chaque année 12.000 nouveaux organismes se déclaraient, les services de contrôle de la formation professionnelle n'ont enregistré que 9.564 déclarants en 2002 et 5.842 en 2003. **Le nombre d'organismes de formation a donc été réduit d'un tiers depuis 2002.**

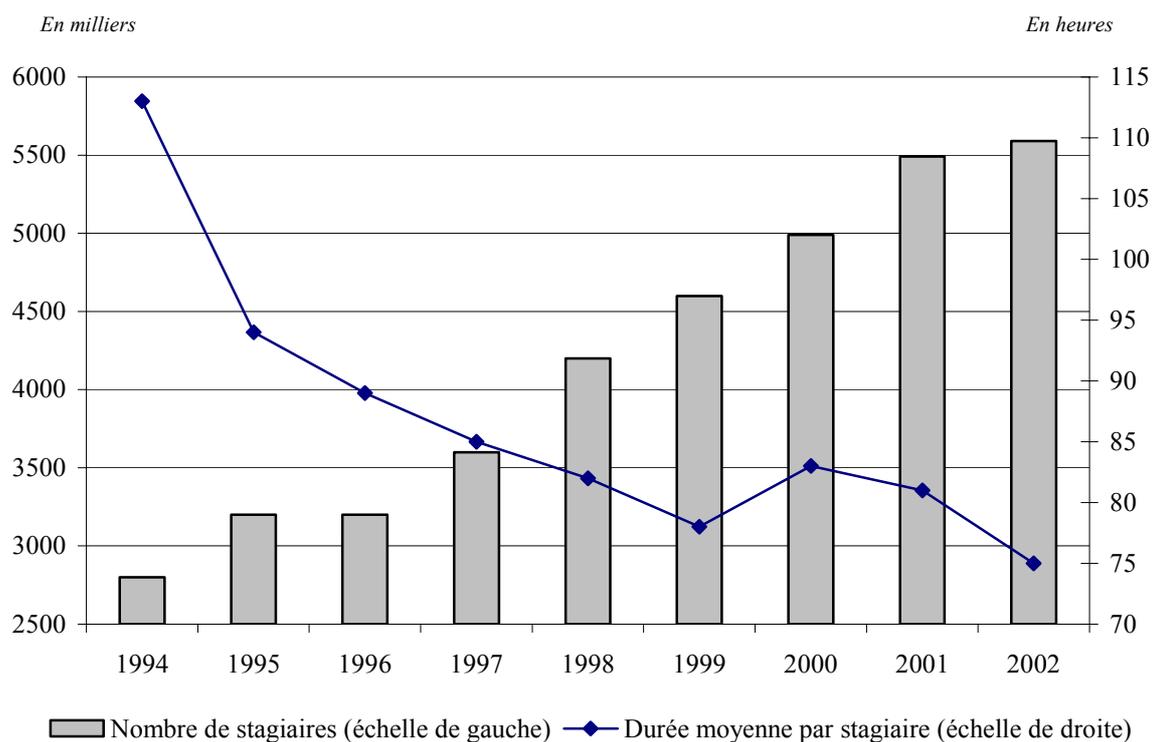
Un **nouveau code des marchés publics** créé par les décrets du 7 mars 2001 et du 7 janvier 2004 dispose, en outre, que les actions du secteur de l'insertion, de la qualification et de la formation professionnelle relèvent désormais de deux modes de financement : la subvention et l'achat public. La

qualité de l'offre de formation s'en est trouvée améliorée, en raison des formalités requises par l'ingénierie de la commande publique. Désormais, l'analyse des besoins de l'acheteur est plus approfondie et aboutit à la définition de prestations plus adaptées.

Ces mesures ont contribué à contenir l'évolution du **nombre d'organismes de formation qui n'a augmenté que de 1,1 % entre 2002 et 2003**, après une progression annuelle de 7,5 % pendant la période 1994-2001.

En revanche, après une hausse moyenne d'environ 10 % par an, le nombre de stagiaires n'a augmenté que de 3,1 % en 2002, ce qui représente la plus faible progression depuis 1997, sans pour autant que la durée des formations, qui s'établit à 75 heures, en 2002 ait été allongée, la durée de formation de ceux qui ont en le plus besoin, les demandeurs d'emploi, ayant même baissé de 20 %.

#### Evolution du nombre de stagiaires et de la durée moyenne de formation



Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

### 3. De multiples manières de financer la formation

#### *a) Les sources de financement de la formation professionnelle*

Le financement de la formation professionnelle est une obligation légale à laquelle sont tenues les collectivités publiques, les entreprises et les ménages.

En 2002, selon les dernières statistiques disponibles, la dépense de la Nation en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage s'est élevée à **21,8 milliards d'euros**, soit une légère diminution par rapport à 2001 (- 0,7 %). Cette stabilité globale de la dépense recouvre des évolutions contrastées de la participation des différents financeurs :

- **les dépenses de l'État se sont fortement réduites** (- 4,8 % entre 2001 et 2002), en raison de la prise en charge par l'UNEDIC de l'ensemble des rémunérations des stagiaires demandeurs d'emploi prévue par le PARE et de la diminution sensible des dépenses d'apprentissage, même si les dépenses de fonctionnement des stages destinés aux chômeurs de longue durée augmentent de façon relativement importante (+ 12,4 %) ;

- **les dépenses de l'UNEDIC ont doublé** en raison du transfert de la partie des dépenses de rémunération des stagiaires indemnisés au titre de l'assurance chômage, traditionnellement assurées par l'État, et de la participation de l'UNEDIC aux frais de fonctionnement de certains stages qu'elle juge prioritaires ;

- **les dépenses des régions sont en légère hausse** (+ 0,4 %) ;

- après dix ans de progression continue, **les dépenses des entreprises sont en revanche restées stables**, essentiellement en raison de la baisse importante des sommes consacrées à l'alternance (- 6 %) avec le reflux des contrats en alternance lié au ralentissement conjoncturel constaté depuis 2001.

**Structure de la dépense globale par financeur final en 2002**  
(y compris investissement)

*(en millions d'euros)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Structure 2002 (en%)	Evolution 2002/01 (en %)
<b>État</b>	4.706	4.831	4.934	4.830	4.786	4.415	20,3	- 7,7
<b>Régions</b>	1.990	2.084	2.105	2.071	2.066	2.084	9,6	+ 0,8
<b>Autres collectivités territoriales</b>	21,2	22,1	22,9	23,5	23,6	23,9	0,1	+ 1,3
<b>Autres administrations publiques et UNEDIC</b>	2.134	1.747	1.702	1.531	1.542	1.719	7,9	+ 11,5
<b>Entreprises</b>	8.266	8.533	8.934	9.289	9.605	9.621	44,2	+ 0,2
<b>Ménages</b>	436	498	535	531	599	629	2,9	+ 5,0
<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>17.553</b>	<b>17.715</b>	<b>18.233</b>	<b>18.276</b>	<b>18.622</b>	<b>18.492</b>	<b>84,9</b>	<b>- 0,7</b>
<b>TOTAL (y compris fonction publique pour ses propres agents)</b>	<b>20.642</b>	<b>20.841</b>	<b>21.602</b>	<b>21.539</b>	<b>21.921</b>	<b>21.775</b>	<b>100,0</b>	<b>- 0,7</b>

*Source : Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES)*

*b) La collecte et l'affectation des fonds de la formation professionnelle*

A la veille de l'entrée en vigueur des réformes prévues par la loi du 4 mai 2004, le système de collecte des fonds de la formation professionnelle se fait encore selon un circuit particulièrement complexe.

**- des sources multiples de financement**

Concernant la formation professionnelle continue, la participation financière des entreprises passe par leur obligation légale d'y consacrer entre 0,25 % (pour celles de moins de dix salariés) et 1,5 % (pour celles de plus de dix salariés) de leur masse salariale : 0,4 % de ce prélèvement sert à financer l'alternance, 0,2 % le congé individuel de formation sur lequel peut être dégagé jusqu'à 0,1 % pour financer le capital de temps de formation et 0,9 % le plan de formation.

Concernant l'apprentissage, le financement est également confié à une pluralité d'intervenants : si, aujourd'hui, les primes et les exonérations de cotisations sociales sont à la charge de l'État, les premières incomberont progressivement aux régions et les entreprises participent également au financement de l'apprentissage par l'intermédiaire de la taxe d'apprentissage. Quant à la formation des demandeurs d'emploi, elle est financée sur le budget de l'État, mais également par l'UNEDIC depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

**- des modalités de collecte opaques**

Les sommes provenant des entreprises sont actuellement prélevées par des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) par l'État et gérés

paritairement par les organisations représentatives des salariés et des employeurs au niveau de la branche professionnelle, sur le plan national ou régional.

Créés par accord paritaire, ces OPCA sont au nombre de 99. Ils ne peuvent collecter les fonds qu'après agrément par l'État autorisant la collecte des contributions soit au titre de l'alternance et du plan de formation, soit au titre du congé individuel de formation.

Les OPCA constituent un système particulièrement obscur et se répartissent comme suit :

- quarante organismes nationaux professionnels ;
- un organisme national interbranches ;
- deux organismes nationaux interprofessionnels (AGEFOS-PME);
- vingt-cinq organismes régionaux interprofessionnels (OPCAREG) ;
- trente et un organismes uniquement gestionnaires du congé individuel de formation (OPACIF), dont vingt-six régionaux (FONGECIF) et cinq nationaux (AGECIF).

En 2003, ces OPCA ont collecté 4,18 milliards d'euros, soit une augmentation de 4 % depuis 2002.

La proximité des OPCA et la faiblesse de la redistribution réelle favorisent la tendance spontanée des entreprises à voir dans leur versement un droit de tirage naturel en actions de formation auprès de l'organisme collecteur. Paradoxalement, en dépit du coût de gestion des OPCA, leur rôle consiste davantage à être trésorier plutôt que redistributeur des ressources.

De plus, l'existence de ces réseaux laisse la primauté à une mutualisation de branche, qui plus est historiquement structurée autour des professions industrielles, alors que le marché du travail est aujourd'hui largement tertiarié et décentralisé.

La péréquation, qui repose sur le reversement de 35 % des contributions reçues aux organismes collecteurs interprofessionnels se heurte à certaines insuffisances : assise sur les excédents de trésorerie, elle incite précisément les collecteurs à une gestion minimisant leurs disponibilités et tend donc à s'auto-assécher ; elle fait fi, compte tenu des règles d'annualité de comptabilité publique, de la pluriannualité des besoins répertoriés. Pour la collecte de la taxe d'apprentissage, le réseau des organismes collecteurs est éclaté entre des organismes très hétérogènes, selon qu'ils sont agréés (297) ou non (300). Les montants collectés varient de 0,1 million à plus de 185 millions d'euros pour la seule Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. La loi de modernisation sociale n'est donc pas parvenue à rationaliser efficacement le système.

De même, la péréquation prévue entre régions ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Tout d'abord, leur potentiel fiscal varie fortement.

Ensuite, la liberté d'affectation par les régions du produit de la taxe d'apprentissage se traduit par d'importants transferts financiers entre elles et par une concentration paradoxale des ressources. Enfin, le niveau de financement des centres de formation d'apprentis varie du simple au triple en fonction de la nature de l'organisme collecteur.

### - les modalités d'affectation

Une fois ces sommes collectées, les OPCA doivent les utiliser pour financer les actions de formation. Le paiement des frais de formation pris en charge s'effectue après exécution des prestations de formation, dont l'entreprise doit justifier de la réalité.

### Dépense globale par public bénéficiaire de 1999 à 2002

(en millions d'euros)

	1999	2000		2001		2002		
	montant	montant	évolution 2000/1999	montant	évolution 2001/2000	montant	évolution 2002/2001	structure en 2002 (en %)
<b>Jeunes</b>	<b>5.361</b>	<b>5.520</b>	<b>+3,0</b>	<b>5.666</b>	<b>+2,6</b>	<b>5.453</b>	<b>- 3,7</b>	<b>25</b>
Demandeurs d'emploi	3.656	3.352	- 8,3	3.232	- 3,6	3.233	0,0	15
Agents de la fonction publique	3.862	3.739	- 3,2	3.788	+1,3	3.546	+1,5	18
Autres actifs occupés	8.452	8.693	+2,8	8.959	+3,1	8.981	+0,2	41
Investissement	271	234	- 13,4	276	+18,0	262	- 5,4	1
<b>TOTAL</b>	<b>21.602</b>	<b>21.539</b>	<b>- 0,3</b>	<b>21.921</b>	<b>+1,8</b>	<b>21.775</b>	<b>- 0,7</b>	<b>100</b>

Source : Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques DARES

Les études de l'Observatoire des inégalités montrent que l'accès à la formation professionnelle est inégalitaire. L'idée d'une « seconde chance » n'a pas fait son chemin dans un pays où le diplôme initial joue un rôle central dans la détermination des positions sociales des individus. Tout se passe comme si les catégories les plus diplômées avaient mis en place une sorte de « protectionnisme » de leurs titres scolaires. Celui-ci est renforcé par des parcours de formation qui accroissent les inégalités : par conséquent, la France est l'un des pays d'Europe où la formation continue est la moins développée, mais aussi où la formation profite davantage aux plus formés.

**Taux d'accès à la formation professionnelle  
selon le niveau d'études (2000)**

<b>Taux d'accès selon le niveau d'études</b>	
- bac +3 et plus	51,3%
- bac +2	46,8%
- bac	36,8 %
- CAP, BEP	25 %
- BEPC	25,9 %
- aucun diplôme	12,9 %
- non réponse	19,3 %

*Centre d'études et de recherche sur la qualification  
(CEREQ)*

Une étude ultérieure du CEREQ, réalisée en juin 2004, révèle que 30 % des cadres et salariés des professions intermédiaires ont été déçus par la formation délivrée. L'étude confirme naturellement que *« plus la déception est grande à l'issue d'une formation, moins l'envie de renouveler l'expérience sera forte »*.

***B. LES VOIES ET MOYENS DE LA RÉNOVATION DE LA FORMATION  
PROFESSIONNELLE***

La réforme repose sur deux piliers : la responsabilisation des régions, qui ont désormais la charge de piloter la formation et la liberté des partenaires sociaux de négocier dans leur champ de compétences.

**1. La responsabilisation nécessaire des régions**

Depuis 2002, le Gouvernement a accéléré la décentralisation de la formation professionnelle aux régions. Il n'est désormais plus question d'entretenir une ambiguïté sur la répartition des compétences, à un moment où la recherche d'une gestion de proximité est souhaitée par la plupart.

Tel a été l'esprit de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, dont les principales dispositions en matière de formation professionnelle sont les suivantes :

- confier aux régions l'entière responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle, dès lors que cette dernière ne relève pas de l'entreprise ou de l'assurance chômage ;
- accroître les moyens de programmation des conseils régionaux, avec le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), qui permettra la mise en cohérence des

actions menées, à l'échelon régional, par l'ensemble des intervenants ;

- régionaliser d'ici le 31 décembre 2008, les missions de l'AFPA qui recevra désormais ses commandes des conseils régionaux et non plus de l'État ;
- reconnaître aux régions une fonction d'assistance des candidats à la VAE.

## 2. La liberté retrouvée des partenaires sociaux

Soucieux de relancer le dialogue entre partenaires sociaux interrompu depuis octobre 2001 après l'échec des négociations sur la « refondation sociale », le Gouvernement est parvenu à les réunir sur le sujet des modalités de la réforme du système de formation professionnelle.

Après trois ans de négociations l'Accord National Interprofessionnel (ANI) tant attendu a été signé, le 20 septembre 2003, unanimement, par les trois organisations patronales et les cinq syndicats de salariés. Pour la première fois depuis 1971, il « *crée les conditions d'une nouvelle mobilisation en faveur de la formation tout au long de la vie professionnelle, afin de permettre aux entreprises et aux salariés de faire face aux défis à venir* ».

Ses principales dispositions ont été transposées dans la **loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social**.

### Principales dispositions de la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie

- **création d'un droit individuel à la formation (DIF)** : ouvert aux salariés employés sous contrat à durée déterminée ou indéterminée à temps complet ou à temps partiel et ayant au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise, le DIF permet de bénéficier de vingt heures de formation sur l'année, cette durée pouvant être supérieure si une convention ou un accord collectif interprofessionnel, de branche ou d'entreprise le prévoit. Pour les salariés à temps partiel, elle est calculée *pro rata temporis* ;

- **révision du plan de formation** : il comporte les actions d'adaptation au poste de travail, les actions de formation liées à l'évolution des emplois et participant au maintien dans l'emploi et les actions de formation ayant pour objet le développement des compétences des salariés ;

- remplacement des contrats traditionnels en alternance par un **contrat unique de professionnalisation** ouvert aux jeunes de moins de vingt-cinq ans ainsi qu'aux demandeurs d'emploi de plus de vingt-six ans et mise en place des périodes de professionnalisation permettant aux salariés de l'entreprise les plus fragiles d'éviter un licenciement pour défaut de qualification ;

- **relèvement de la contribution financière des entreprises à la formation de leurs salariés** : dans les entreprises de plus de dix salariés, le taux est porté de 1,50 % à 1,60 % de la masse salariale annuelle dont 0,2 % seront versés aux OPCA pour le financement du CIF, 0,5 % pour le financement des actions de professionnalisation et du DIF et 0,9 % pour les autres actions de formation, notamment au titre du plan de formation ; dans les entreprises de moins de dix salariés, le taux est porté à 0,40 % puis à 0,55 % à partir de 2005, dont 0,15 % seront affectés aux actions de professionnalisation ainsi qu'au DIF et le solde aux actions de formation de droit commun, au titre du plan notamment ;

- aide de l'État au **remplacement des salariés en formation** dans les entreprises de moins de cinquante salariés, au titre du plan de formation ou du congé individuel de formation (CIF) pendant le temps de travail et qui sont dispensées par un organisme de formation extérieur à l'entreprise ; l'aide ne sera plus une aide forfaitaire mais calculée sur la base du SMIC ;

- **simplification et contrôle renforcé du réseau de collecte** avec la création d'un fonds unique, fusionnant les deux organismes mutualisateurs des fonds de la formation professionnelle ;

- insertion de la **lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française** dans le champ de la formation professionnelle tout au long de la vie ;

- création d'un **Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie** ;

- **révision des modalités d'exécution des contrats d'apprentissage** : dérogation à la limite d'âge supérieure pour l'entrée en contrat d'apprentissage, suspension du contrat de travail pour cause d'apprentissage, relèvement à huit heures de la durée quotidienne de travail pour les apprentis de moins de dix-huit ans, adaptation des délais de conclusion des contrats d'apprentissage.

Cet accord historique a entraîné une série de négociations portant sur les modalités d'exécution de l'accord et de la loi. Ainsi, une **vingtaine d'accords de branche ont été conclus dans divers secteurs** comme l'agriculture, les services de l'automobile, l'audiovisuel, le bâtiment et les travaux publics, la métallurgie, le textile ou encore les télécommunications, l'industrie pharmaceutique et la chimie.

De son côté, le Gouvernement a procédé à la publication des **décrets d'application** suivants :

- décret n° 2004-968 du 3 septembre 2004 relatif aux contrats de professionnalisation ;

- décret n° 2004-1093 du 15 octobre 2004 et circulaire n° 2004-025 du 18 octobre 2004 de la DGEFP relatifs aux contrats de professionnalisation ;

- décret n° 2004-1094 du 15 octobre 2004 relatif à l'aide de l'État au remplacement des salariés en formation et modifiant le code du travail ;

- décret n° 2004-1096 du 15 octobre 2004 relatif au financement de la formation professionnelle continue et à la gestion des organismes paritaires collecteurs agréés modifiant le code du travail.

Un avis du 22 octobre 2004 du comité d'urgence du conseil national de la comptabilité sur la comptabilisation du DIF a également été rendu.

Le Gouvernement a également lancé une campagne d'information et de sensibilisation sur le contrat de professionnalisation à partir du 25 octobre 2004.

Des négociations supplémentaires ont également abouti à la **conclusion d'un avenant à l'ANI, le 8 juillet dernier**, sur d'autres dispositions de l'accord non reprises dans la loi du 4 mai 2004, telles que l'entretien professionnel, le bilan de compétences, le passeport-formation, la validation des acquis de l'expérience ou les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications.

Parallèlement à la relance du dialogue social, le Gouvernement a entrepris une simplification du droit de la formation professionnelle avec l'adoption définitive de la **loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit le 19 novembre dernier**, actuellement examinée par le Conseil constitutionnel.

Cette loi constitue une seconde étape dans la simplification du droit de la formation, après **la précédente loi du même type n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit** et qui a :

- réformé le régime des fonds d'assurance formation de l'artisanat ;
- autorisé les prestataires de formation à justifier leurs dépenses par le rattachement de ces derniers à leur activité et non plus à une convention ou à un contrat de formation ;
- modernisé la procédure de déclaration fiscale relative au paiement des cotisations de formation pour les exploitants agricoles.

Elle a donné lieu à l'ordonnance n° 2004-602 du 24 juin 2004 relative à la simplification du droit dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle<sup>1</sup>.

La deuxième loi d'habilitation autorise le Gouvernement à poursuivre la réorganisation du marché de la formation par voie d'ordonnances (contrôles ciblés des actions de formation, factures détaillées en remplacement des conventions-factures, règles de publicité allégées).

Enfin, **le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale**, en cours d'examen par l'Assemblée nationale après son adoption le 9 novembre dernier par le Sénat, comporte de nombreuses dispositions sur l'apprentissage et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi sous contrat aidé.

---

<sup>1</sup> Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé à l'Assemblée nationale le 15 septembre 2004 et c'est à l'initiative de votre commission qu'elle a été ratifiée à l'article 51 de la loi d'habilitation du 19 novembre 2004.

## II. EN 2005, UN BUDGET RÉSOLUMENT TOURNÉ VERS L'ACCOMPAGNEMENT DES RÉFORMES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Pour 2005, le projet de loi de finances fixe à **4,8 milliards d'euros**, soit 1,7 % du budget de l'État, les crédits de la formation professionnelle. A première vue, ils baisseront donc de 3% par rapport à la loi de finances pour 2004.

Ces crédits se répartissent sur **cinq chapitres budgétaires** :

- le chapitre 43-06 relatif aux dotations de décentralisation ;
- le chapitre 43-70 « *Financement de la formation professionnelle* » qui regroupe l'ensemble des primes, des compensations d'exonérations de cotisations sociales, des rémunérations et des aides au fonctionnement des dispositifs de formation en alternance ;
- le chapitre 43-71 « *Formation professionnelle des adultes* » principalement constitué de la subvention de fonctionnement à l'AFPA ;
- pour partie, le chapitre 44-70 « *Dispositifs d'insertion des publics en difficulté* » qui comprend notamment le financement du réseau d'accueil des jeunes et celui du programme TRACE ;
- pour partie, le chapitre 39-02 qui regroupe les crédits du futur programme 3 (accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques) du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

La baisse des crédits consacrés à la formation professionnelle résulte de plusieurs **facteurs** :

- la dotation de décentralisation pour l'apprentissage, figurant aux articles 10 et 20, connaît un transfert progressif par tiers en ressources propres pour un montant de 180 millions d'euros. Pour cela, il est créé une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage dont le taux définitif applicable à partir de 2007, est fixé à 0,18 % de la masse salariale. En 2005, ce taux n'est encore que de 0,06 % de la masse salariale ;

- une nouvelle répartition des crédits au sein du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale modifie la structure du chapitre 43-70 « *Formation professionnelle* ». Les crédits relatifs à la politique contractuelle, soit 39,6 millions d'euros, sont transférés vers le chapitre 44-79 « *Promotion de l'emploi et adaptation économique* », et les crédits consacrés à la formation des syndicalistes, soit 12,2 millions d'euros, sont désormais inscrits au chapitre 44-73 (relations du travail et amélioration des conditions de travail) ;

- enfin, le plan de cohésion sociale prévoit une simplification des dispositifs en faveur des chômeurs de longue durée, qui comportent d'importantes mesures de formation dont le financement sera assuré grâce à une dotation budgétaire unique (l'enveloppe unique régionale).

Par conséquent, **si l'on tient compte de ces changements de périmètre, les crédits de la formation professionnelle augmenteront de 1,9 % en 2005 pour s'élever à 5,1 milliards d'euros.**

#### Évolution des crédits de la formation professionnelle

(en millions d'euros)

	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Montant	4.654,7	4.602,3	5.100
Évolution annuelle (en %)	+ 0,9 %	-1,1%	+1,9%

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Votre commission regrette la **complexité de cette nomenclature budgétaire**, qui, d'une année sur l'autre, n'est jamais la même et qui ne permet pas d'appréhender avec certitude les crédits consacrés à la formation professionnelle. Les changements de périmètre constants rendent difficile le travail de répartition des crédits entre ceux qui relèvent de l'emploi et ceux afférant à la formation professionnelle.

De plus, à mi-chemin entre deux présentations, cette nomenclature transitoire allie une approche à la fois comptable, par nature de dépense, (approche classique) et une approche en missions, programmes et actions (par anticipation de la réforme budgétaire de la loi organique relative aux lois de finances), ce qui rend délicate une analyse cohérente des crédits de la formation professionnelle.

Votre commission espère que la mise en œuvre de la LOLF permettra, dès l'an prochain, une perception plus fine des crédits disponibles, notamment grâce à la définition du programme 3 de la mission travail « *accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* ».

## ***A. LES CRÉDITS DE LA FORMATION EN ALTERNANCE AU SERVICE DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA PROFESSIONNALISATION***

En 2005, les formations en alternance mobiliseront **1,9 milliard d'euros, soit une hausse de 27 % par rapport à la loi de finances pour 2004**. Ces crédits seront utilisés pour financer **434.000 contrats** en alternance.

### **1. Un accompagnement renforcé des jeunes en difficulté sociale**

Environ 60.000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans aucune qualification et rencontrent des difficultés pour s'insérer sur le marché du travail, comme en témoigne le taux de chômage très élevé, de l'ordre de 40 %, de cette catégorie de la population.

A travers son plan de cohésion sociale, le Gouvernement a donc décidé d'amplifier l'effort en faveur des publics jeunes les plus fragiles, en favorisant **le retour à l'emploi durable de 800.000 jeunes**. L'augmentation de **9,1 %** des crédits qui leur sont destinés en 2005 atteste de cette mobilisation, qui bénéficiera de **273 millions d'euros**.

#### **Les crédits consacrés à l'emploi des jeunes les plus en difficulté en 2005**

*(en millions d'euros)*

Création de plates-formes des vocations par l'ANPE	32
Élargissement des exonérations de contrats d'apprentissage financés (relance de l'apprentissage et mise en place d'une filière dans la fonction publique)	48
Création d'une bourse intermédiaire d'insertion	52
Création d'un accompagnement renforcé	66
Création d'un fonds d'insertion professionnelle	75
<b>TOTAL</b>	<b>273</b>

D'autres crédits seront en revanche supprimés :

- **le volet « accompagnement vers l'emploi » du CIVIS ne sera doté en 2005 que de 13 millions d'euros, soit une baisse de 81 % des crédits** par rapport à 2004, puisque ce dispositif n'est pas encore véritablement entré en application, faute de parution des décrets d'application. En outre, si l'Assemblée nationale accepte cette proposition sénatoriale formulée à l'occasion des débats relatifs au projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, sa gestion pourrait être transférée à l'État ;

- **le dispositif « Trajectoire d'Accès à l'Emploi » (TRACE) verra ses crédits diminuer d'un quart pour s'établir à 8,7 millions d'euros**. Cette diminution sanctionne l'échec du dispositif qui affiche un faible taux d'insertion dans l'emploi pour ses bénéficiaires : à la sortie du programme, ce taux est passé de 50 % à 43 % entre 2000 et 2002. Il a donc été abrogé par

l'article 138 de la loi de finances pour 2004, au profit d'un dispositif régionalisé. Les crédits prévus en 2005 ne serviront qu'à financer les actions menées en faveur des 85.930 jeunes encore bénéficiaires de cette mesure jusqu'au terme de leur parcours.

## 2. L'apprentissage, nouvelle filière de réussite des élèves

En 2005, à périmètre constant, les crédits de l'apprentissage s'élèveront à 788 millions d'euros.

Plus largement, si l'on intègre les primes d'apprentissage versées par l'État aux régions et le produit de la taxe d'apprentissage, qui n'est pas inscrit au budget de la formation, les crédits de l'apprentissage passeront à 3,12 milliards d'euros.

En outre, le projet de loi de cohésion sociale a prévu trois nouvelles sources de financement de l'apprentissage, (la contribution sur l'apprentissage, le crédit d'impôt et le produit de la suppression des exonérations). Les crédits de l'apprentissage s'en trouvent, de fait, portés à **4,12 milliards d'euros, soit une augmentation de 20 % par rapport à 2004**, justifiée par le souhait du Gouvernement de **porter de 364.000 à 500.000 le nombre d'apprentis en cinq ans**.

### *a) Des crédits en hausse*

La hausse des crédits de l'apprentissage résulte de :

- l'augmentation du produit de la taxe d'apprentissage avec **la création d'une contribution au développement de l'apprentissage, d'un montant de 197 millions d'euros**, qui remplace la dotation de décentralisation pour l'apprentissage ;

- **la récupération par l'État du produit de la suppression de diverses exonérations de la taxe d'apprentissage pour un montant de 123 millions d'euros** : en effet, afin de remédier à la complexité de ce système d'exonérations, d'accroître la lisibilité des flux financiers et d'augmenter les ressources de l'apprentissage, le Gouvernement a prévu, dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, et avec l'accord du Sénat, de limiter le nombre de dépenses directement exonératoires de la taxe précitée en supprimant les exonérations liées aux dépenses occasionnées par la formation des maîtres d'apprentissage et au paiement des salaires des jurys d'examen ;

- **la création d'un crédit d'impôt financé par l'État à hauteur de 472 millions d'euros en 2005 en faveur des entreprises qui emploient des apprentis**, dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale : le crédit d'impôt sera égal à 1.600 euros par apprenti. A partir de 2006, les entreprises qui emploient des apprentis bénéficiant d'un

accompagnement personnalisé, pourront bénéficier d'un crédit d'impôt porté à 2.200 euros par an et par apprenti ;

- le financement à hauteur de **10 millions d'euros** des exonérations de cotisations sociales en faveur du recrutement en apprentissage des jeunes dans la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (**dispositif PACTE**)<sup>1</sup>.

Enfin, diminuent en apparence de manière importante (+ 94,2 %) les crédits que l'État consacre aux **primes d'apprentissage** puisqu'ils passent de 265,4 à 15,22 millions d'euros. Cette diminution de la participation de l'État est la conséquence du transfert aux régions de la gestion de la prime des contrats d'apprentissage, conformément à la règle posée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Au demeurant, l'État compense cette charge supplémentaire par l'inscription au chapitre 43-06 relatif à la dotation de décentralisation de crédits supplémentaires d'un montant de 722,43 millions d'euros pour 2005 (+ 59 % par rapport à 2004).

Au total, les crédits de l'apprentissage se répartiront comme suit en 2005 :

#### Les moyens accordés à l'apprentissage dans le PLF 2005

(en millions d'euros)

	2004	2005
<b>1/ Crédits État</b>	1.294	1.134
- Transferts aux régions	791	773
- Compensation d'exonérations de charges		
<b>2/ Taxe d'apprentissage</b>	1.386	1.428
- Produit de la taxe avant réforme		
- Suppression d'exonérations	-	123
- Hausse 0,06 %	-	197
<b>3/ Dépense fiscale</b>		
- Crédit d'impôt	-	472
<b>Total</b>	<b>3.431</b>	<b>4.127</b>

Ces dotations budgétaires permettront de financer **250.000 contrats<sup>2</sup> d'apprentissage**, soit 6,3 % de plus qu'en 2004.

<sup>1</sup> Ce dispositif fera l'objet d'une négociation le 6 décembre prochain entre le ministre de la fonction publique et les organisations syndicales, préalablement à sa mise en place.

<sup>2</sup> En outre, pour développer l'apprentissage dans la fonction publique, le Gouvernement a prévu 4.000 entrées en apprentissage supplémentaires.

*b) Les conditions du développement de l'apprentissage*

Néanmoins, le développement de l'apprentissage ne dépend pas seulement de l'effort budgétaire consenti par le Gouvernement. Votre commission estime qu'une série de conditions sont nécessaires pour atteindre l'objectif de 500.000 apprentis en cinq ans.

D'abord, les entreprises qui emploient des apprentis ont besoin de **stabilité juridique**, après une période d'intense activité législative sur l'apprentissage. A cet égard, votre commission aurait trouvé plus simple que la réforme de l'apprentissage puisse faire l'objet d'une seule et grande réforme.

Ensuite, le développement de l'apprentissage nécessite une **forte mobilisation de l'éducation nationale**, puisque l'apprentissage relève, non de la formation professionnelle continue, mais de la formation initiale. Il convient de sensibiliser les professeurs ainsi que les parents aux vertus de l'apprentissage qui ne doit plus être considérée comme une voie de formation subie mais choisie, voire comme une filière de réussite. Les statistiques montrent qu'à diplôme égal, les apprentis connaissent un taux de chômage plus faible que ceux qui ont choisi la voie traditionnelle.

L'apprentissage doit également prendre toute sa place dans la **politique de l'emploi** du Gouvernement en faveur des jeunes. En effet, en 2004, le taux de chômage des moins de vingt-cinq ans s'élève à plus de 20 % en France, soit le double de la moyenne nationale, et parfois 30 % dans certaines zones.

En outre, l'apprentissage comporte un **enjeu démographique** crucial pour les prochaines années. En effet, le tissu de petites et moyennes entreprises est aujourd'hui menacé car, dans les dix années à venir, plus d'un demi million de petits employeurs et d'artisans prendront leur retraite. La transmission de ces entreprises est une priorité que l'apprentissage doit se préparer à servir pour préserver le savoir-faire des entreprises artisanales et, dans le même temps, l'adapter aux exigences de la compétitivité internationale, notamment par le développement des langues étrangères et des nouvelles technologies.

Il semble également important de renforcer **l'attractivité des contrats en apprentissage**. En 2003, le Livre blanc présenté par Renaud Dutreil, secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation : « *Moderniser l'apprentissage : propositions pour former plus et mieux* » a observé une dégradation de l'équilibre économique du contrat d'apprentissage. Du côté des employeurs, on regrette l'ampleur des contraintes légales, notamment celles qui sont liées aux trente-cinq heures. Du côté des apprentis, les enquêtes menées par la commission Thélot auprès des jeunes révèlent que la faiblesse de la rémunération et l'image négative de l'apprentissage sont pour beaucoup dans le désintérêt des jeunes pour cette filière de formation. C'est la raison pour laquelle, votre commission a souhaité, à l'occasion des débats sur le

projet de loi de cohésion sociale, qu'on en finisse avec « l'apprentissage ghetto ». Sur ses recommandations, le Sénat a également créé une carte d'apprenti offrant les mêmes avantages tarifaires que la carte d'étudiant, amélioré le mode de rémunération des jeunes apprentis notamment par une exonération fiscale des revenus de l'apprenti et encouragé la formation des formateurs.

Par ailleurs, l'apprentissage risque de tenir lieu de simple occupation ponctuelle pour les jeunes chômeurs, s'il ne se traduit pas par un emploi, à l'issue du contrat. Un **travail d'orientation** est indispensable si l'on souhaite que les jeunes apprentis empruntent des filières pourvues de débouchés réels. Votre commission juge donc indispensable de mener une enquête auprès des entreprises pour repérer les filières nécessitant des recrutements importants dans les années à venir.

Sur le plan financier, votre commission estime important de veiller à ce que le crédit d'impôt ne suscite pas de **comportements opportunistes** de la part des entreprises qui, même sans dispositif incitatif, auraient embauché des apprentis. Le tableau suivant montre en effet que ce sont surtout les petites entreprises qui embauchent des apprentis :

#### Répartition des apprentis dans les petites entreprises

	Répartition des apprentis
Entreprises de moins de 5 salariés	46,3 %
Entreprises de moins de 10 salariés	66,7 %
Entreprises de moins de 50 salariés	85,5 %

Toutes les entreprises ne seront pas gagnantes avec cette réforme qui ne profitera qu'à celles qui embauchent des apprentis, conformément à l'intention du Gouvernement. Pour les autres entreprises, le relèvement de la taxe d'apprentissage et la suppression des exonérations de cotisations sociales auront un coût supplémentaire important. A cet égard, votre commission recommande la prudence dans la mise en œuvre de cette créance dont les effets devront donc être périodiquement évalués.

En attendant, le coût des mesures financières pour l'État et pour les entreprises devrait se présenter comme suit :

### Crédit d'impôt et prélèvements supplémentaires<sup>1</sup>

Crédit d'impôt	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crédit d'impôt (en euros)	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
<i>Effectif de référence (n-1 en milliers)</i>	<i>355</i>	<i>370</i>	<i>410</i>	<i>440</i>	<i>470</i>	<i>500</i>
Montant total du crédit d'impôt (millions d'euros)	472	542	594	648	690	733
Majoration de crédit d'impôt pour accompagnement renforcé (en euros)	600	600	600	600	600	600
Apprentis (en milliers) ouvrant droit à la majoration	0	5	15	25	30	40
Montant total de la majoration (millions d'euros))	0	3	9	15	18	24
<b>Total crédit d'impôt (millions d'euros)</b>	<b>568</b>	<b>595</b>	<b>623</b>	<b>673</b>	<b>708</b>	<b>773</b>
Prélèvements supplémentaires (millions d'euros)						
Taxe additionnelle	198	396	594	594	594	594
Suppression des chefs d'exonérations (base 2002)	<b>123</b>	<b>186</b>	<b>186</b>	<b>186</b>	<b>186</b>	<b>186</b>
<b>Total des prélèvements supplémentaires (millions d'euros)</b>	<b>321</b>	<b>582</b>	<b>780</b>	<b>780</b>	<b>780</b>	<b>780</b>

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

La **collecte de la nouvelle contribution sur l'apprentissage** sera assurée par l'État, via le Trésor public, selon un circuit différent de celui de la taxe d'apprentissage. Un tel choix présente trois risques importants : le coût administratif supplémentaire de la collecte alors que des structures de collecte propres à l'apprentissage existent déjà (les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage), la diminution progressive de la liberté d'affectation des entreprises des fonds et l'affectation des fonds de l'apprentissage au financement de projets autres que l'apprentissage. C'est la raison pour laquelle votre commission se félicite que, lors de sa séance du 30 novembre 2004, relative au projet de loi de finances pour 2005, le Sénat ait adopté un amendement à l'article 20, tendant à confier la collecte de cette nouvelle contribution aux organismes agréés déjà collecteurs de la taxe d'apprentissage.<sup>2</sup>

Enfin, l'article 75 rattaché au projet de loi de finances pour 2005 propose de **réviser le dispositif des exonérations de cotisations patronales**

<sup>1</sup> A titre purement indicatif, ce tableau donne une perspective d'évolution du montant du crédit d'impôt au regard de l'accroissement attendu du nombre d'apprentis jusqu'à l'échéance du plan, ainsi que celui des prélèvements supplémentaires résultant de la suppression des chefs d'exonération et de la mise en œuvre de la taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage.

<sup>2</sup> Il faut toutefois signaler que cet amendement a été sous-amendé par le Gouvernement qui a souhaité qu'à défaut de versement ou en cas de versement insuffisant aux dates prévues, le montant de la contribution est versé au comptable de la direction générale des impôts, lors du dépôt de la déclaration prévue à l'article 229, majoré de l'insuffisance constatée.

**au titre des salaires versés aux apprentis.** Actuellement, les entreprises qui emploient des apprentis bénéficient de ces avantages jusqu'à l'expiration du contrat d'apprentissage. Or, le contrat d'apprentissage peut prendre fin, avant le terme initialement fixé à l'initiative de l'apprenti, s'il a obtenu le titre ou le diplôme préparé. Dès lors, l'exonération ne se justifie plus. Le Gouvernement propose par conséquent d'interrompre l'exonération consentie au moment de l'obtention du titre ou du diplôme. Votre commission qui n'approuve pas cette mesure, en raison des coûts importants qu'elle induit pour les entreprises concernées et des tracasseries administratives qu'elle implique, demandera donc la **suppression, par voie d'amendement, de l'article 75 rattaché.**

### **3. La naissance des contrats de professionnalisation**

La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a remplacé les contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation par un contrat unique par alternance, le contrat de professionnalisation. Ce contrat est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2004. Après le 15 novembre, plus aucun contrat de qualification, d'orientation et d'adaptation ne sera autorisé.

Pour accompagner cette transition et la mise en œuvre des contrats de professionnalisation, le Gouvernement fixe, pour 2005, à **473 millions d'euros** les crédits de la formation en alternance, destinés au financement des contrats en alternance en cours d'exécution en 2004 (193 millions d'euros) et des contrats de professionnalisation signés à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2004 (280 millions d'euros). Ces crédits sont en hausse de 22,5 %.

#### *a) Le bilan mitigé des contrats de qualification*

A la veille de leur extinction, quel bilan peut-on retracer des traditionnels contrats en alternance?

- S'agissant des **contrats de qualification-jeunes**, après une baisse de 12 % en 2002, les entrées en contrat de qualification, d'adaptation et d'orientation ont à nouveau reculé de 13 % en 2003. Néanmoins, en 2004, la tendance s'est inversée, puisque le nombre d'entrées cumulées au premier semestre 2004 (40.602) augmente d'environ 9 % par rapport à celui du premier semestre 2003 (37.414).

A partir de 2005, les dépenses de l'État au titre de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale des contrats de qualification-jeunes vont par conséquent progressivement disparaître. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit à cet égard un montant de 176 millions d'euros (contre 363,34 millions d'euros en 2004) destiné au financement des entrées antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2004, soit 80.000 contrats.

- S'agissant des **contrats de qualification-adultes**, deux ans après la réforme du 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'échec relatif de ce dispositif se confirme, les

taux de réalisation ayant toujours été inférieurs aux objectifs initialement fixés.

#### Flux d'entrées en contrats de qualification-adultes entre 2002 et 2004

	Nombre d'entrées	Évolution	Objectif	Taux de réalisation
Décembre 2002	8 535	+ 1,91 %	13 840	62 % (31 déc.)
Décembre 2003	8 676	+ 1,65 %	12 445	70 % (31 déc.)
Juin 2004	4 185	+ 2,35%	5 601*	75 % (30 juin)

Sources DARES - Politiques d'emploi - juin 2004

Le projet de loi de finances pour 2005 ne fixe donc qu'à 17 millions d'euros les crédits qui sont consacrés au titre de l'aide de l'État aux 8.840 contrats de qualification-adultes signés avant le 1<sup>er</sup> octobre 2004.

● S'agissant des **contrats d'adaptation**, entre juin 2003 et juin 2004, on observe une stabilisation (- 1 %) du nombre d'entrées qui passent ainsi de 20.472 à 20.199. Cette stabilisation fait suite à une série de baisse intervenues en 2002 (- 27 %) et 2003 (- 10 %). Ce contrat ne donne pas lieu à une participation financière de l'État, car il est financé par l'obligation légale des entreprises. Sa suppression n'a donc aucune incidence budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2005.

● S'agissant des **contrats d'orientation**, leur nombre a baissé de 2 % entre 2003 et 2004 pour s'établir à 4.055. Ils ne donnent pas lieu à un financement par l'État.

Hormis le contrat de qualification-jeunes, les résultats des dispositifs en alternance apparaissent décevants, ce qui justifie d'ailleurs leur suppression.

En attendant l'entrée en vigueur des contrats de professionnalisation, le Gouvernement a souhaité, à juste titre, ménager une période de transition pour permettre aux organismes de formation de s'adapter à la nouvelle donne et pour ne pas pénaliser les bénéficiaires de ces contrats à une période de l'année où les entrées dans ce type de contrat sont les plus nombreuses.

Au total, le projet de loi de finances pour 2005 financera encore, à hauteur de 193 millions d'euros, les 88.840 contrats en alternance encore en stock.

#### *b) La naissance des contrats de professionnalisation*

Le contrat de professionnalisation est régi par trois principes :

- **la simplification** de la formation en alternance par la fusion des quatre contrats existants en un contrat unique ;

- **la professionnalisation et le recentrage de l'alternance sur ses objectifs « historiques »** ;

- **la personnalisation** des formations en alternance avec la possibilité pour les partenaires sociaux d'adapter, par accord et en fonction des besoins des entreprises et des branches professionnelles, leur durée, les publics éligibles, l'organisation de la formation, la rémunération, les modalités du tutorat et de l'encadrement et leur rémunération. A l'heure actuelle, une quinzaine d'accords seulement ont été conclus mais le rythme de signature est encourageant.

Le contrat de professionnalisation s'adresse aux **jeunes de moins de vingt-six ans sans qualification professionnelle et qui souhaitent compléter leur formation initiale, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi âgés de vingt-six ans et plus**, dès leur inscription à l'ANPE, lorsqu'une professionnalisation s'avère nécessaire pour favoriser leur retour à l'emploi.

Il s'inscrit dans une logique d'alternance entre formation théorique et expérience pratique au sein de l'entreprise et permet de sanctionner cette formation par un diplôme ou un titre reconnu. Il ouvre droit pour l'entreprise à une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale et à une prise en charge forfaitaire des frais de formation.

### **Le contrat de professionnalisation**

#### ***Employeurs concernés***

Presque toutes les entreprises, quels que soient leur activité et leur effectif, peuvent conclure des contrats de professionnalisation. Sont également concernées les entreprises de travail temporaire.

Seuls sont exclus l'État, les collectivités locales et leurs groupements, les établissements publics non assujettis au financement des formations en alternance, les employeurs de concierges, d'employés d'immeubles et les particuliers employeurs de personnel de maison et d'assistantes maternelles.

#### ***Nature du contrat***

Le contrat de professionnalisation peut être conclu à durée déterminée (à terme précis) ou indéterminée.

La durée minimum est comprise **entre six et douze mois**. Cette durée peut être portée à **vingt-quatre mois**, notamment lorsque le contrat est conclu avec des personnes sorties du système éducatif sans qualification professionnelle reconnue ou lorsque la nature des qualifications envisagées l'exige.

La définition des publics et des qualifications concernés est confiée à la négociation de branche ou, à défaut, aux organisations représentatives d'employeurs et de salariés au sein de l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) compétent. Les qualifications visées peuvent être également définies par un accord interprofessionnel.

#### ***Rémunération***

Pour les **salariés âgés de moins de vingt-six ans** : la rémunération minimale est égale à 55 % du SMIC pour les moins de vingt et un ans et à 70 % du SMIC pour ceux âgés de vingt-et-un à vingt-cinq ans.

Ces minima passent respectivement à 65 % et à 80 % lorsque le salarié est au moins titulaire d'un baccalauréat professionnel ou d'un titre ou diplôme à finalité professionnelle de même niveau.

Pour les **salariés âgés de vingt-six ans et plus** : cette rémunération minimale ne peut être inférieure ni au SMIC, ni à 85 % du salaire minimum conventionnel applicable.

### **Formation**

Les formations qui peuvent être suivies dans le cadre d'un contrat de professionnalisation sont celles qui permettent d'acquérir une des qualifications prévues à l'article L. 900-3 du code du travail. Les actions de formation dispensées (actions d'évaluation, actions d'accompagnement, enseignements généraux, professionnels et technologiques) doivent être d'une durée comprise entre 15 % et 25 % de la durée totale du contrat ou de la période de professionnalisation, sans être inférieure à **150 heures**.

Un **tuteur** peut être désigné par l'employeur pour accueillir et guider dans l'entreprise les bénéficiaires d'un contrat de professionnalisation. Ce n'est toutefois pas obligatoire.

Les actions d'évaluation, d'accompagnement et de formation suivies dans le cadre d'un contrat de professionnalisation sont prises en charge par les organismes collecteurs sur la base de forfaits horaires fixés par convention ou accord collectif de branche ou, à défaut, par l'OPCA lui-même. Ces forfaits peuvent être modulés en fonction de la nature et du coût de la prestation. A défaut d'un tel accord, le montant de l'aide est de 9,15 euros par heure. Les organismes collecteurs prennent également en charge les dépenses exposées pour chaque salarié ou pour tout employeur de moins de dix salariés qui bénéficie d'une action de formation en **qualité de tuteur** chargé d'accueillir et de guider dans l'entreprise les bénéficiaires de contrats de professionnalisation.

*Source : les cahiers du DRH, Lamy, n° 103, 22 octobre 2004*

Le Gouvernement participe au financement de ce dispositif par le biais d'exonérations de cotisations sociales. Pour 2005, la dotation prévue s'élève à près de **280 millions d'euros** répartis entre les contrats de professionnalisation jeunes (240 millions d'euros) et les contrats de professionnalisation adultes (39,2 millions d'euros).

Ces crédits financeront les 180.000 contrats de professionnalisation conclus en faveur des jeunes et les 23.250 contrats en faveur des adultes à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2004.

Les contrats de professionnalisation ne prendront donc véritablement leur essor qu'en 2005.

### Flux annuels d'entrée en contrat en alternance

	2002	2003	Prév. 2004	PLF 2005
Qualification-jeunes	122.902	109.254	80.000	0
Qualification-adultes	8.524	8.676	8.840	0
Professionnalisation-jeunes			40.000	160.000
Professionnalisation-adultes			3.250	20.000
TOTAL	131.426	117.930	88.840	180.000

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Reste à savoir si le contrat de professionnalisation corrigera les dérives du contrat de qualification qui, au fil des années, s'est de moins en moins adressé aux personnes sorties sans qualification du système scolaire, au profit de jeunes déjà diplômés.

Votre commission souhaiterait donc qu'une distinction plus forte soit opérée entre formation initiale et formation tout au long de la vie. Chaque type de formation doit avoir son propre circuit de financement.

#### ***B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS CONSACRÉS A LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI A LA CHARGE DE L'ÉTAT***

Les crédits consacrés à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi par l'État sont regroupés dans le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS), qui finance les actions suivantes :

- la politique contractuelle ;
- le programme national de formation professionnelle ;
- les jeunes restant à la charge de l'État ;
- le volet formation des contrats de plan État-Régions ;
- les ateliers de pédagogie personnalisée.

Il faut par ailleurs ajouter la **validation des acquis de l'expérience**, qui, certes n'est pas financée par le FFPPS, mais fait partie de l'action de l'État en matière de formation professionnelle.

#### **1. Les crédits de la formation des demandeurs d'emploi**

Pour 2005, les crédits destinés à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi par l'État passent de 353,7 à 264,8 millions d'euros, soit une baisse d'un quart par rapport aux crédits votés en 2004.

Deux raisons expliquent cette baisse :

- les **changements de périmètres** : les crédits de la politique contractuelle (39,6 millions d'euros) sont transférés vers le chapitre 44-79 « *promotion de l'emploi et adaptations économiques* » et les crédits relatifs à la formation des syndicalistes (12,2 millions d'euros) vers le chapitre 44-73 « *relations du travail et amélioration des conditions de travail* » ;

- la **diminution d'un quart des crédits des contrats de plan État-Régions**, qui passent de 61,5 à 46,3 millions d'euros.

En revanche, votre commission observe avec satisfaction que les crédits consacrés à **l'illettrisme et aux ateliers de pédagogie personnalisée** augmenteront sensiblement en 2005.

#### Évolution des crédits du FFPS

(en millions d'euros)

	2003		2004	2005
	LFI	Dépenses	LFI	PLF
Politique contractuelle	41,5	31,0	39,6	0 <sup>(2)</sup>
Programme national de la formation professionnelle	207,2	184,8	214,2	182,8 <sup>(2)</sup>
Contrats de plan État-régions	62,0	55,9	61,5	46,3
Centre institutionnel de bilans de compétences (CIBC)	(1)	0,1	(1)	(1)
Ateliers de pédagogie personnalisée	15,7	16,6	15,7	19,8
Jeunes à la charge de l'État	6,0	5,9	6	6
Équipements	5	14,1	16,6	9,9
<b>TOTAL</b>	<b>337,5</b>	<b>308,6</b>	<b>353,7</b>	<b>264,8</b>

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

<sup>(1)</sup> Pris en charge par l'ANPE depuis 2001, seul reste à la charge de l'État le CIBC de Mayotte.

<sup>(2)</sup> En raison des transferts de crédit sus-mentionnés.

• La **politique contractuelle**, qui figure désormais dans le budget du travail, vise à anticiper et accompagner les évolutions de l'emploi et des qualifications de la main-d'œuvre. Elle regroupe deux outils d'étude : le contrat d'études prospectives (CEP) et l'engagement de développement de la formation (EDDF).

Votre commission tient à rappeler l'importance cruciale qu'une gestion prévisionnelle des compétences peut avoir sur l'orientation des politiques de l'emploi, dans un contexte où, paradoxalement, le taux de chômage coexiste avec des pénuries de main-d'œuvre. Ces études sont en outre parmi les rares dispositifs élaborés paritairement par l'État et les partenaires sociaux. Au demeurant, les CEP et les EDDF verront leur utilité renforcée avec la généralisation des observatoires de branches prévus par l'accord interprofessionnel du 20 septembre 2003 et l'adaptation de la

négociation paritaire aux territoires. C'est la raison pour laquelle les crédits qui leur sont consacrés seront **réduits d'environ 7 %** en 2005 par rapport à 2004, pour s'élever à **36,9 millions d'euros**.

• **Le programme national de la formation professionnelle (PNFP)**, dont les crédits s'élèveront à **182,8 millions d'euros, soit une baisse de 14 %** et, à périmètre constant, de 9 %, se compose de plusieurs actions :

- le programme « ingénieurs et cadres » : il s'adresse aux cadres (demandeurs d'emploi, salariés en congé individuel formation et salariés en plan de formation) souhaitant bénéficier de formations diplômantes. En 2003, **1.596 personnes** ont bénéficié du dispositif, soit une hausse de 71 % par rapport à 2002. La dotation inscrite en 2005 s'élèvera à **10 millions d'euros**, soit une **légère baisse de 5,7%** par rapport à 2004;

- le programme « insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme » (IRILL) : il a concerné **24.800 personnes** en 2003, c'est-à-dire majoritairement des demandeurs d'emploi, des inactifs et des salariés. Il comporte un volet spécifique aux détenus dont le niveau scolaire ne dépasse pas le CAP pour 74 % d'entre eux. La dotation inscrite pour 2005 **augmentera de 7,7 %** par rapport à 2004, pour s'élever à **18,1 millions d'euros** ;

- le programme « formations ouvertes à distance et ressources éducatives » (FORE), qui vise à financer les initiations à Internet en faveur des publics relevant de la lutte contre les exclusions et la mise en place de réseaux territoriaux de points d'accès à la téléformation, a contribué à améliorer les conditions d'accès à la formation pour les individus et les entreprises, en particulier dans les zones géographiques peu pourvues en infrastructures éducatives. En 2005, la dotation allouée à ce programme **baissera de 27 %** par rapport à 2004 pour s'élever à **4,2 millions d'euros** ;

- la formation des militants syndicaux : ce programme d'aide à la formation des syndicalistes, qui figure désormais dans le budget du travail, vise à assurer la formation des militants qui, dans le cadre du paritarisme, jouent un rôle moteur dans la définition et la conduite de la politique de formation professionnelle. En 2003 (dernière donnée connue), **19.520 militants** ont bénéficié d'une formation. Pour 2005, le Gouvernement prévoit une **reconduction** du financement budgétaire à hauteur de **12,2 millions d'euros** ;

- la subvention à divers organismes de formation, dont Centre INFFO<sup>1</sup> : pour 2005, la dotation prévue est **reconduite au niveau de 7,4 millions d'euros** ;

- la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle : en 2005, l'État y contribuera à hauteur de **143 millions d'euros**, soit une **réduction de 11 %** des crédits votés en 2004 ;

---

<sup>1</sup> Le Centre INFFO est une association à but non lucratif qui traite de l'information et de la documentation dans le domaine de la formation professionnelle.

- Les **contrats de plan État-régions**, qui comportent un volet « formation » pour la période 2000-2006, visent cinq objectifs : la modernisation et l'adaptation de l'offre de formation, l'accompagnement qualitatif du développement de l'alternance, les programmes spécifiques régionaux, la structuration de l'environnement de la formation et le développement de la formation continue des actifs. En 2005, **les crédits s'établiront à 46,3 millions d'euros** ;

- Les **ateliers de pédagogie personnalisée (APP)** proposent des formations individualisées à toute personne sortie du système scolaire (16-25 ans, demandeurs d'emploi et salariés). Ils répondent de façon personnalisée aux demandes de formation de courte durée, comme l'apprentissage du français, la bureautique de base ou le raisonnement logique. La gestion des APP est assurée par des organismes de formation supports conventionnés par les directions départementales du travail et de la formation professionnelle. Il existe aujourd'hui 458 APP et 365 antennes en milieu rural, zones urbaines sensibles et établissements pénitentiaires.

Votre commission tient à insister sur ce dispositif qui concerne près de **200.000 personnes**, ce qui est loin d'être négligeable. L'activité des APP est cofinancée par l'État, les conseils régionaux, les communes, les entreprises et par les OPCA. La part importante de l'État dans ce financement (20 %), à travers le FFPPS, montre que les crédits inscrits dans le budget ont un impact important sur le fonctionnement de ce dispositif dont les besoins restent largement supérieurs aux capacités de financement, comme en témoigne le très fort taux de consommation des crédits (96 %). En 2005, l'augmentation de 26 % des crédits, qui s'élèveront par conséquent à près de 20 millions d'euros, démontre le souci du Gouvernement d'encourager le succès des APP.

- Les **actions en faveur des jeunes à la charge de l'État** concernent les formations délivrées aux jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans et qui ne sont pas visés par les lois de décentralisation. Le financement prévu couvre le coût de fonctionnement des stages et la rémunération des stagiaires. Depuis 2001, il ne concerne plus que Mayotte. Le projet de loi de finances pour 2005 reconduit les crédits votés en 2004, soit **6 millions d'euros**.

## **2. La validation des acquis de l'expérience encouragée**

Pour 2005, le Gouvernement accompagne la montée en charge du dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE), en prévoyant une dotation en **hausse de 8,5 %, soit 24,1 millions d'euros**.

### **3. L'AFPA à la croisée des chemins**

#### *a) Bilan du contrat de progrès 1999-2003*

L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) joue actuellement un rôle essentiel pour la formation des demandeurs d'emploi, dans le cadre de la commande publique de l'État.

#### **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 (État, 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'État, 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'État sont régies par un « contrat de progrès ». Le contrat signé pour la période 1999-2003 précise que la mission centrale de l'AFPA est de permettre à des demandeurs d'emploi adultes d'acquérir une qualification favorisant leur insertion dans l'emploi.

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

L'AFPA mène ses activités dans le cadre d'un contrat de progrès pour la période 1999-2003, fixant les sept objectifs suivants :

- centrer les missions de l'AFPA sur les services apportés aux demandeurs d'emploi,
- instituer avec chaque bénéficiaire un contrat identifiant la qualification visée,
- accroître la part des adultes parmi les bénéficiaires de formations financées sur la commande publique,
- mobiliser le dispositif AFPA en faveur des priorités du plan national d'action pour l'emploi et le programme globalisé des aides à l'insertion des publics en difficulté,
- développer, au niveau de chaque centre, les activités impliquant une intervention directe au service des salariés des entreprises,
- anticiper l'évolution des formations dans le cadre d'un développement maîtrisé du dispositif,
- affecter de manière optimale les effectifs aux services directs apportés aux bénéficiaires.

En 2003, dernière année d'application du contrat de progrès 1993-2003, l'AFPA avait rempli la plupart de ses objectifs. Elle a accueilli 148.393 personnes en formation, dont 102.071 demandeurs d'emploi, soit 69 % des entrées, notamment grâce à son rapprochement avec l'ANPE :

- le taux d'alimentation du dispositif AFPA par l'ANPE atteint 69,3 %, soit une progression de plus de vingt-neuf points en cinq ans, même si l'objectif de 80 % n'est pas atteint ;
- le taux de sorties anticipées a été sensiblement réduit (de 16,4 % à fin décembre 1999 à 14,5 % à fin décembre 2003) ;
- le taux des entrées en formation à finalité qualifiante débouchant sur l'obtention d'un titre professionnel a atteint, en fin d'année, 48,1 % contre 45,6 % à fin décembre 2002. C'est son niveau le plus élevé depuis l'entrée en vigueur du contrat de progrès ;
- près des deux tiers des stagiaires entrent en formation dans les quatre mois qui suivent leur premier accueil.

Malgré le recentrage, opéré ces dernières années, de l'activité de l'AFPA sur la commande publique, et notamment sur la formation des demandeurs d'emploi, l'association se trouve aujourd'hui à une période charnière, dans un contexte profondément bouleversé par :

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

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

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

- la décentralisation aux **régions du schéma régional d'organisation des formations de l'AFPA** dans le cadre de la convention tripartite d'adaptation du contrat de progrès. Dans ce contexte, l'AFPA a modifié ses statuts pour permettre l'entrée dans ses instances de représentants des conseils régionaux ;

- surtout, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales a introduit deux modifications majeures qui touchent aux missions mêmes de l'AFPA : désormais, **elle recevra la commande publique non plus de l'État, mais des conseils régionaux**, et elle sera exposée à la concurrence des organismes de formation privés. Cette réforme devra être mise en place au plus tard le 31 décembre 2008. Avant cette date, la réalisation de ce transfert est conditionnée à la conclusion d'une convention entre le préfet de région, la région et l'AFPA et à l'attribution d'une compensation financière aux régions en vertu de leurs nouvelles charges.

Aujourd'hui, l'AFPA doit donc se repositionner dans un environnement plus concurrentiel. Après 2008, il sera sans doute nécessaire de faire évoluer les schémas régionaux des formations établis avant cette date et des avenants interviendront dans le cadre des nouvelles conventions tripartites 2009-2013.

Pour autant, l'AFPA subsistera en tant qu'association nationale tripartite (État, régions, partenaires sociaux), dans la mesure où ses activités liées à la politique de l'emploi continueront de relever des mécanismes actuels. Il s'agit de :

- la construction du projet professionnel des demandeurs d'emploi dans le cadre du plan d'action personnalisé en liaison avec l'ANPE ;
- l'offre de certification diversifiée sur les territoires dans le cadre de la politique du titre ;
- l'accompagnement des mutations économiques et de la reconversion des salariés ;
- la mise en œuvre de programmes pour les publics spécifiques (détenus, travailleurs handicapés, militaires en reconversion, résidents d'outre-mer).

De plus, les crédits d'équipement ne feront pas l'objet de transfert aux régions, de telle sorte que le patrimoine immobilier et les équipements pédagogiques continueront provisoirement à être gérés par l'État, contrairement à ce qui se passe dans la collectivité territoriale de Corse où le matériel de formation appartient à l'AFPA.

*b) La reconduction de la subvention de l'État à l'AFPA*

Le financement de l'AFPA est assuré à 70 % par l'État.

Pour 2005, sa dotation est reconduite à **712 millions d'euros**, en attendant la signature d'une nouvelle convention tripartite entre l'État, chaque région et l'AFPA.

**Subvention de fonctionnement de l'État à l'AFPA**

*(en millions d'euros)*

LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
702	714	712,9	712,4

D'ici là, de nombreuses questions devront toutefois trouver une réponse :

- selon quelles modalités sera prise en charge la formation des **publics dits spécifiques** comme les illettrés, les détenus, les gens du voyage, ou les militaires en reconversion ?

- si l'organisation et le financement des stages de l'AFPA sont régionalisés, que deviennent les autres dépenses comme la **rémunération des stagiaires et les dépenses d'investissement** ?

- l'AFPA aura-t-elle la **capacité d'affronter la concurrence** des opérateurs privés, sachant que la masse salariale pèse de manière importante sur les coûts et que les tarifs pratiqués par l'AFPA sont supérieurs aux pratiques d'achat des collectivités territoriales ?

- une fois la réforme lancée, ne faudra t-il pas mieux distinguer, pour **éviter toute concurrence déloyale**, ce qui relève des activités de service public (donc qui font l'objet d'une subvention) et ce qui relève du financement par le marché, qui doit être ouvert à la concurrence sur le territoire régional ?

### ***C. LES RÉGIONS FACE A LEURS NOUVELLES LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS***

#### **1. L'état de la compensation financière des transferts de charges aux régions**

Entre 1983 et 2004, les lois de décentralisation de la formation professionnelle se sont multipliées et ont progressivement confié aux régions la responsabilité de la formation et de l'apprentissage.

La dernière en date, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, a été précisée par la circulaire de la Direction générale des collectivités locales du 10 septembre 2004. Celle-ci prévoit qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, les régions seront pleinement responsables de la définition et de la mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. 62 décrets d'application sont attendus, 35 avant le 31 décembre 2004 et les 27 autres au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2005.

En 2003, les régions ont consacré plus de **2,3 milliards d'euros à la formation professionnelle, ce qui représentait une hausse de 9,3 % par rapport à 2002**. L'augmentation a été particulièrement sensible pour les dépenses relatives à l'apprentissage (+ 17,6 %), soit 1 milliard d'euros, et pour les « autres emplois » (essentiellement composés des actions d'orientation et d'information et du financement du réseau d'accueil et d'orientation des jeunes) qui ont progressé de 19,3 % pour s'élever à 143 millions d'euros. Les dépenses relevant de la formation professionnelle continue (FPC) ont augmenté plus modérément (+ 3,6 %) pour s'établir à 1,2 milliard d'euros.

Pour assumer ces missions, les régions bénéficient, outre leurs ressources propres, des transferts de crédits de l'État, que la Constitution, la LOLF et les lois de décentralisation rendent obligatoires.

Le bilan des crédits transférés est positif : les régions ont obtenu, ces dernières années, la compensation financière équivalant aux transferts de charges. On ne pourra donc pas dire, en tout cas en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, que les transferts de charges ne se sont pas

accompagnés des transferts de crédits correspondants. Cette promesse tenue mérite d'être saluée.

Parmi les crédits transférés ces deux dernières années par l'État aux régions, figurent la prime d'apprentissage, la revalorisation du barème des stagiaires de la formation professionnelle et les frais relatifs à la gestion du CIVIS ainsi que des actions d'accompagnement délivrées dans le cadre du programme TRACE.

## 2. Le budget 2005 de la décentralisation de la formation professionnelle

En 2005, la dotation globale de décentralisation passera de 1,8 milliard d'euros à **2 milliards d'euros, soit une progression de plus de 10 %** par rapport à 2004.

### Structure de la dotation globale de décentralisation dans le PLF 2005

(en millions d'euros)

Chapitre 43-06	Libellé	LFI 2004	PLF 2005
Article 10	Dotation de décentralisation apprentissage	556,38	383,12
Article 20	Allongement des durées de formation en apprentissage	18,46	12,71
Article 32	Participation de l'État à la revalorisation des stagiaires	8,31	8,58
Article 40	Dotation de décentralisation pour Mayotte	0,23	0,24
Article 50	Dotation de décentralisation issue de la loi de 1993	318,61	329,09
Article 60	Dotation complémentaire	9,59	9,90
Article 70	Dotations de décentralisation (actions préqualifiantes-fonctionnement)	455,96	470,95
Article 81	Primes d'apprentissage	454,27	722,43
Article 82	Contrat d'insertion dans la vie sociale	36,02	110,73
<b>Total</b>	<b>Dotation de décentralisation</b>	<b>1.857,83</b>	<b>2047,75</b>

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Cette hausse s'explique essentiellement par :

- la hausse importante des crédits relatifs aux primes d'apprentissage (+ 59 %). En outre, même s'ils ne sont pas inscrits dans le projet de budget de la formation professionnelle, les régions recevront des crédits supplémentaires financés par la création d'une nouvelle ressource propre, la contribution au développement de l'apprentissage, qui constitue une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage. Son taux est de 0,18 % de la masse salariale des entreprises redevables de la taxe d'apprentissage ; son

produit, d'un montant estimé à 197 millions d'euros sera versé aux régions en trois fois d'ici 2006;

- **le relèvement des crédits de rémunération des stagiaires (+ 3,2 %);**

- **l'importance des crédits destinés au CIVIS (+ 207 %).**

### **Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**

Le CIVIS comprend trois volets :

#### **Le volet « associations » : une compétence de l'État**

Mis en place par le décret n°2003-644 du 11 juillet 2003, le CIVIS « associations » porte sur la mise en œuvre d'un projet social ou humanitaire dans des associations de droit privé à but non lucratif. Dans ce cadre, des jeunes peu qualifiés de 18 à 22 ans peuvent être embauchés pour une durée de trois ans dans une association conduisant des activités d'utilité sociale. L'aide de l'État varie entre 33 et 66 % du SMIC (charges patronales incluses si le projet porte sur l'aide aux personnes exclues, âgées ou handicapées, sur l'intégration, la politique de la ville ou le sport). Elle est complétée par une aide forfaitaire de l'État pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Les collectivités locales peuvent également apporter leur soutien financier.

#### **Les volets « accompagnement vers l'emploi » et « aide à la création et à la reprise d'entreprise » : une compétence des régions**

Ces deux autres volets du CIVIS auraient dû être mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Les régions en sont responsables. Elles peuvent conclure avec les jeunes des contrats pour les accompagner de manière personnalisée vers l'emploi ou pour les aider à accomplir un projet de création ou de reprise d'une activité non salariée. Les départements, les communes et les intercommunalités peuvent exercer, par délégation de la région, la gestion du CIVIS et assurer la maîtrise d'ouvrage des parcours d'insertion. Dans ces deux cas, la durée du contrat est de deux ans maximum. Les jeunes peuvent bénéficier d'une allocation financière pendant les périodes où ils ne perçoivent pas d'autres revenus.

##### *Accompagnement vers l'emploi*

Le public visé est le même que celui auquel s'adresse le dispositif trajet d'accès à l'emploi (TRACE). Peu ou pas qualifiés, les jeunes ont un niveau de formation faible. La durée du CIVIS peut atteindre vingt-quatre mois. Une allocation peut être versée au jeune à partir de 18 ans, pendant les périodes où il ne dispose pas d'autre source de revenu, en contrepartie de son engagement dans la mise en œuvre du contrat d'insertion. A partir du projet validé par l'opérateur local du dispositif - mission locale, PAIO par exemple -, ce parcours d'insertion consiste en une alternance de phases de formation et d'emploi soutenues, pour les jeunes les plus en difficulté, par un accompagnement renforcé. Le secteur de l'insertion par l'activité (IAE) peut contribuer à la mise en œuvre de ces parcours. Le jeune peut également bénéficier d'une aide au logement grâce à un accès au dispositif LOCAPASS.

##### *Création et reprise d'entreprise*

Ce volet porte sur un contrat d'une durée maximale de vingt-quatre mois. Il vise les jeunes détenteurs d'un savoir-faire dans la création d'entreprise. Ceux-ci perçoivent une allocation pendant toute la durée du contrat. Un référent conforte la démarche des jeunes créateurs par un tutorat pendant une durée maximale de six mois.

La loi de finances pour 2004 avait confié la gestion des volets « *accompagnement vers l'emploi* » (qui remplace le programme TRACE, dont les crédits pour 2005 baisseront par conséquent d'un quart, pour s'établir à 8,7 millions d'euros) et « *création d'entreprise* » aux régions ; 36 millions d'euros avaient été inscrits au budget au titre de leur prise en charge par les régions, le volet « *associations* » relevant de la compétence de l'État.

Toutefois, à ce jour, cette réforme est demeurée virtuelle. Les décrets d'application n'étant pas parus, **aucun CIVIS « accompagnement » n'a été signé.**

Constatant la tendance des régions à privilégier le développement d'outils nouveaux, tels que les « emplois tremplins », le Sénat a souhaité, lors de l'examen du projet de loi de cohésion sociale, transférer la gestion du CIVIS des régions vers l'État, afin que cet outil ne tombe pas en déshérence. Il a également adopté un amendement confiant à l'État le soin de mettre en œuvre le droit à l'accompagnement personnalisé reconnu aux jeunes les plus éloignés de l'emploi. Cette mesure est de nature à éviter des différences de traitement selon les régions.

Si ces initiatives sont approuvées par l'Assemblée nationale, il conviendra, lors de la discussion budgétaire, d'en tirer toutes les conséquences financières, c'est-à-dire de supprimer la dotation prévue au bénéfice des régions pour financer le CIVIS, et de réaffecter ces crédits.

### **3. La nécessité de penser la dimension territoriale de la négociation**

Au terme du processus législatif intense qui a eu lieu au cours de l'année 2004, votre commission souhaite attirer l'attention du Gouvernement, des régions et des partenaires sociaux sur la prochaine étape qui devra être franchie, si l'on souhaite que la réforme de la formation professionnelle se passe dans des bonnes conditions : elle se rapporte à la dimension régionale de la négociation professionnelle. La liberté retrouvée des partenaires sociaux et des régions doit, en effet, s'accompagner d'une réelle prise en compte du territoire, échelon idéal pour une gestion de proximité de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est d'autant plus important que le plan de cohésion sociale comporte de nombreuses dispositions relatives à la globalisation des crédits de l'emploi et à la gestion locale des dispositifs d'insertion.

La dimension territoriale de la formation professionnelle des salariés est la grande absente de la loi sur la formation professionnelle tout au long de la vie, comme de l'ANI. Il sera donc nécessaire **d'améliorer l'articulation entre politiques de branche et besoins des territoires**, en s'appuyant sur les instances appelées à suivre les accords de branche, et à jeter des ponts entre elles.

Le rôle des commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) qui suivent les accords de branche sur la formation et l'emploi pourrait donc, par nécessité, inclure cette dimension territoriale, au demeurant voulue par les pouvoirs publics. De même, les commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi (Copire), dont le rôle est d'identifier les besoins des régions en emplois et formations, devraient de plus en plus souvent être amenées à organiser le dialogue interbranche sur les territoires, notamment pour mener des actions de reconversion.

Or, les branches ont une vision économique de l'emploi et de la formation, tandis que les conseils régionaux adoptent une approche plus sociale. Aux premières de s'occuper de l'emploi, aux seconds de prendre en charge les demandeurs d'emploi, plus encore depuis la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales.

**La formation aux métiers transversaux nécessite également une coordination entre branches afin de lancer des actions de formation conjointes interbranches sur ce type de métiers.**

Lors de la négociation de l'ANI, certains partenaires sociaux ont plaidé pour que le rôle des Copire, évolue vers des instances de négociation régionale. Les réticences à pareille évolution sont cependant très fortes. Pour la majorité des branches, non seulement les représentations sont insuffisantes au niveau régional, mais c'est un dialogue social, mené sur le plan national et départemental, qui continue de prévaloir. Le renforcement de la logique de branche s'agissant des formations en alternance – à commencer par l'apprentissage – devrait sans doute avoir un impact sur les relations avec les compétences et financements régionaux.

\*

\* \* \*

En conclusion, le budget de la formation professionnelle pour 2005 a semblé à votre commission à la hauteur des ambitions affichées par le Gouvernement dans le plan de cohésion sociale et dans la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social.

Elle a toutefois exprimé des réserves sur les charges importantes que devront supporter les entreprises. C'est la raison pour laquelle elle a souhaité **supprimer, par voie d'amendement, l'article 75 rattaché** au projet de loi de finances pour 2005.

Elle a enfin donné un **avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la formation professionnelle pour 2005.**

## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

### *Article 75*

#### **Révision du dispositif d'exonération de cotisations patronales au titre des salaires versés aux apprentis**

*(art. L. 118-6 du code du travail, articles 18 de la loi n°87-572 du 23 juillet 1987 modifiant le titre I<sup>er</sup> du code du travail et 20 de la loi n°92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail)*

**Objet :** *Cet article vise à interrompre le bénéfice des exonérations de cotisations patronales dont bénéficient les employeurs au titre des salaires versés aux apprentis, dès l'obtention du titre ou du diplôme préparé dans le cadre du contrat d'apprentissage.*

#### **I - Le dispositif proposé**

Actuellement, trois textes régissent le dispositif d'exonérations de cotisations sociales consenties aux entreprises qui emploient des apprentis au titre des salaires versés à ceux-ci :

- **l'article L.118-6 du code du travail** dispose que, dans les entreprises inscrites au répertoire des métiers et celles occupant moins de dix salariés, l'État prend en charge la totalité des cotisations sociales payées par les employeurs au titre des salaires versés aux apprentis ;

- **l'article 18 de la loi n°87-572 du 23 juillet 1987** prévoit, dans les entreprises de plus de dix salariés, une exonération totale des parts patronales et salariales des cotisations d'assurances sociales, d'allocations familiales et d'accidents du travail ainsi que de la part salariale des cotisations chômage et retraite complémentaire. En revanche, les exonérations ne portent pas sur la contribution destinée au fonds national d'aide au logement, ni sur la part patronale des cotisations chômage et retraite complémentaire ;

- **l'article 20 de la loi n°92-675 du 17 juillet 1992** prévoit une exonération partielle de cotisations patronales pour les employeurs d'apprentis du secteur non industriel et commercial.

Chacune de ces exonérations est accordée jusqu'à échéance du contrat d'apprentissage. Or, l'article L. 115-2 du code du travail dispose que le contrat d'apprentissage peut prendre fin avant le terme initialement fixé, à l'initiative de l'apprenti, s'il a obtenu le titre ou le diplôme préparé. Dès lors, l'exonération ne se justifie plus.

**Le Gouvernement propose par conséquent d'interrompre l'exonération consentie au moment de l'obtention du titre ou du diplôme.** au motif qu'elle ne se justifierait plus *« dès lors que le jeune a obtenu le diplôme ou le titre préparé, objet du contrat d'apprentissage »*.

Cette modification du dispositif devrait permettre à l'État de réaliser une économie budgétaire de 33 millions d'euros.

Il est également avancé que l'augmentation du coût salarial qui résultera, pour l'entreprise, de cette suppression d'exonération sera limitée, dans la mesure où la période s'écoulant entre l'obtention du diplôme et la fin du contrat est en moyenne de deux mois sur une durée du contrat d'apprentissage de deux ans. Enfin cette augmentation serait largement compensée, pour les entreprises, par la création du crédit d'impôt.

## **II - La position de l'Assemblée nationale**

Sur proposition unanime de sa commission des Finances, l'Assemblée nationale a procédé à la suppression du présent article, en invoquant l'argument suivant : *« cette disposition ne témoigne pas d'une grande confiance à l'égard de l'entreprise, alors que la croissance repose avant tout sur un état d'esprit des relations entre le capital et le travail. Pourquoi aller compliquer la vie des entrepreneurs en leur imposant des démarches administratives supplémentaires aux coûts certains ? Toute personne connaissant, un tant soit peu le monde de l'entreprise, surtout de la petite entreprise, concernée au premier chef par ces contrats, vous dira que c'est une erreur »*.

En seconde délibération, le Gouvernement a obtenu le rétablissement du présent article.

## **III - La position de votre commission**

Pas plus que l'Assemblée nationale, votre commission n'adhère au contenu du présent article.

Si cette mesure repose sur une intention louable - faire une économie budgétaire et mieux recentrer les crédits vers l'aide à l'apprentissage au sens strict -, elle présente plus d'inconvénients que d'avantages.

Votre commission en relève au moins quatre :

• d'abord, **la révision du dispositif d'exonérations de cotisations sociales accroît les prélèvements sur les entreprises.** Si l'on doit, en effet,

prendre en compte le crédit d'impôt de 1.600 euros par apprenti, il convient par symétrie de déduire les deux autres prélèvements prévus sur les entreprises : la création d'une nouvelle contribution au développement de l'apprentissage, que paieront les entreprises en remplacement d'une dotation de l'État, et la suppression des exonérations de taxe d'apprentissage. Au total, le gain net pour les entreprises serait seulement de 120 millions d'euros. Or, ce gain, qui reste d'ailleurs à vérifier dans les faits, ne se répartira pas de la même manière entre les entreprises : celles qui embauchent des apprentis pourront être gagnantes, tandis que celles qui ne le font pas, ou ne peuvent le faire, verront leurs prélèvements augmenter ;

- elle implique, en outre, une **contrainte et un coût administratif supplémentaires** : pour l'entreprise, qui devra informer l'URSSAF de la date d'obtention du diplôme par le jeune ; pour l'administration, qui devra gérer ces informations et procéder à des contrôles ;

- **elle ajoute des incertitudes dans la gestion des entreprises** qui ne sauront pas à quel moment elles perdront le bénéfice de cette exonération ;

- elle a les apparences d'une **sanction** à l'encontre des maîtres d'apprentissage les plus efficaces, qui ont été capables de conduire leurs apprentis vers un emploi, avant même l'expiration du contrat.

**Votre commission vous propose, donc, de supprimer cet article.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*Réunie le mardi 23 novembre 2004 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, sur les crédits de la formation professionnelle pour 2005.*

*Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a constaté que figurait dans le projet de loi de finances pour 2005 une dotation budgétaire de 10 millions d'euros correspondant au parcours d'accès à la fonction publique (PACTE), destiné à favoriser l'apprentissage de 4.000 jeunes sans qualification. Or, ce dispositif n'existe pas encore et n'est pas davantage mentionné dans le projet de loi de cohésion sociale. Elle a souhaité connaître les conditions de mise en œuvre de cette mesure et savoir si celles-ci supposaient l'adoption de dispositions législatives.*

*Elle a par ailleurs relevé que le projet de loi de finances pour 2005 propose de réformer le financement de l'apprentissage, ce qui devrait se traduire par un accroissement des charges financières pour les entreprises. Elle s'est demandé comment il sera dès lors possible d'atteindre l'objectif consistant à porter à 500.000 le nombre d'apprentis au cours des cinq prochaines années.*

*A titre liminaire, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a rappelé que la mise en œuvre du plan de cohésion sociale présenté le 20 juin dernier repose sur l'adoption de dispositions législatives, mais également sur des mesures réglementaires ainsi que sur la conclusion d'accords avec les partenaires sociaux. Il a ainsi indiqué que le parcours d'accès à la fonction publique des jeunes sans qualification fera l'objet d'une négociation devant s'ouvrir le 6 décembre prochain, mais que les moyens financiers nécessaires ont d'ores et déjà été prévus.*

*Après avoir noté l'ampleur du retard accumulé par la France en matière d'apprentissage - la part des apprentis dans les effectifs des entreprises de plus de 100 salariés n'est que de 0,6 % dans notre pays contre 6,5 % en Allemagne -, il a considéré qu'une action volontariste accompagnée d'une augmentation des moyens financiers à hauteur de 250 millions d'euros doit permettre d'améliorer la situation, pour atteindre progressivement un taux de 2 %. Il a jugé qu'il conviendra aussi d'améliorer la rémunération des apprentis. S'agissant plus précisément de la perspective d'un léger accroissement des charges des entreprises, il a précisé que seules seraient concernées les entreprises dans lesquelles, à l'issue d'une période transitoire de trois ans, les objectifs de développement de l'apprentissage n'auront pas été atteints.*

***Mme Gisèle Printz** s'est inquiétée des conséquences potentielles de l'adoption d'un amendement, présenté par M. Serge Dassault lors de l'examen en première lecture au Sénat du projet de loi de cohésion sociale, tendant à ouvrir la possibilité d'un préapprentissage en entreprise aux jeunes dès l'âge de 14 ans. Elle a considéré qu'il s'agit d'une remise en cause de facto du principe de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans, et que, par là même, les entreprises pourraient bénéficier d'une main-d'oeuvre bon marché.*

***M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale**, a précisé que ce préapprentissage s'apparente à une simple familiarisation avec le monde du travail, mais que si tel ne doit pas être le cas, la suite de la discussion parlementaire permettra de modifier en conséquence les termes de cette disposition. Il a jugé qu'au vu des limites et des insuffisances du système d'orientation français, puisque se présentent chaque année sur le marché du travail 80 000 jeunes sans qualification, il n'est plus possible de limiter le champ de la réflexion sur ces questions à une simple défense du statu quo.*

***Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle**, a fait observer que les importantes classes d'âge du « baby boo » qui vont bientôt partir en retraite, comptent dans leurs rangs de nombreuses personnes qui ont débuté leur parcours professionnel à l'âge de 14 ans en qualité d'apprentis, que ces personnes ont ainsi acquis les bases de leur savoir-faire et qu'il convient de ne pas présenter le préapprentissage sous un jour trop caricatural.*

***Mme Gisèle Printz** a précisé que son opposition au principe du préapprentissage dès 14 ans se fondait sur le jeune âge des enfants potentiellement concernés et non sur un quelconque rejet du principe même de l'apprentissage.*

## II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 1<sup>er</sup> décembre 2004, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Mme Janine Rozier sur le projet de loi de finances pour 2005 (crédits consacrés à la formation professionnelle)**.

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

**M. Roland Muzeau** a considéré que l'intitulé du futur programme 3 relatif aux crédits de la formation professionnelle n'est pas fortuit et qu'il reflète la politique menée par le Gouvernement en matière de restructurations. Il a fait part ensuite de son inquiétude au sujet de l'avenir de l'AFPA et de ses salariés.

**Mme Françoise Henneron** s'est interrogée sur les raisons des difficultés vécues par les jeunes lorsqu'ils souhaitent trouver une entreprise d'accueil dans le cadre de leurs contrats en alternance.

S'associant à cette observation, **M. Claude Bertaud** a demandé si des mesures seraient prises pour remédier à ces difficultés, dans le cadre des nouveaux contrats de professionnalisation.

**Mme Gisèle Printz** a ajouté que le développement de l'apprentissage suppose de trouver des débouchés pour les jeunes ainsi recrutés, mais aussi de disposer de centres de formations et de formateurs en nombre suffisant pour pouvoir accueillir les candidats. Elle a également soulevé la question du contrôle des organismes de formation.

**M. Jean-Pierre Godefroy** a exprimé ses inquiétudes vis-à-vis de l'amendement adopté par le Sénat, sur proposition de M. Serge Dassault, tendant à inscrire, dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, le développement du préapprentissage à quatorze ans. Il a manifesté sa préférence pour les stages de découverte des métiers en entreprise. Il a ensuite souhaité que l'apprentissage soit davantage encouragé dans les métiers de services.

**M. Bernard Seillier** a précisé que de tels stages de découverte existent déjà et qu'il s'agit bien d'améliorer l'orientation scolaire des jeunes. Il a ajouté, par ailleurs, que de nombreuses initiatives ont été prises par le Gouvernement en matière d'apprentissage, comme l'amélioration de la

situation matérielle de l'apprenti, et qu'elles ne nécessitent pas toutes une traduction budgétaire dans ce projet de loi de finances.

Regrettant également les insuffisances de l'orientation professionnelle des jeunes, **Mme Valérie Létard** a insisté sur la nécessité de sensibiliser les professeurs à l'orientation des élèves, en particulier vers les métiers de l'artisanat qui, dans les années à venir, connaîtront de fortes pénuries de main-d'oeuvre en raison des nombreux départs à la retraite.

**Mme Françoise Henneron** a ajouté que la formation en gestion et en nouvelles technologies doit être une priorité pour l'apprentissage, à une époque où il est devenu crucial de s'adapter à la technicisation des métiers.

Considérant que l'orientation professionnelle d'un jeune ne peut être réussie que si ce dernier est affecté dans la filière qui l'attire, **M. Nicolas About, président**, a souhaité que la future commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale puisse étudier à nouveau l'idée d'une période d'observation dans l'entreprise avant la signature de son contrat d'apprentissage par le postulant.

**Mme Brigitte Bout** s'est déclarée préoccupée par le sort réservé à la lutte contre l'illettrisme, en particulier chez les détenus.

En réponse, **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a exposé le contenu du programme 3, en précisant qu'il se compose de trois « actions » sans rapport véritable avec les restructurations : le soutien à la professionnalisation des actifs, l'amélioration de la qualification des actifs et le développement de la validation des acquis de l'expérience, ainsi que l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques.

S'agissant de l'apprentissage, elle a partagé le souci de ses collègues d'améliorer l'orientation des jeunes et de mieux adapter les formations délivrées dans les centres de formation aux évolutions techniques, notamment par une sensibilisation des professeurs et des familles aux vertus de l'apprentissage. Elle a ajouté que les jeunes sont plus intéressés qu'on ne le croit par l'apprentissage, comme ils l'expriment à l'occasion des stages de découverte des métiers de l'entreprise effectués en période scolaire. Elle a néanmoins considéré que l'entrée en contrat d'apprentissage ne devrait pas commencer avant quinze ans. Le dispositif PACTE, qu'elle a considéré comme une opportunité réelle pour les jeunes désirant entrer dans la fonction publique, devrait faire l'objet d'une discussion entre les syndicats et le ministère de la fonction publique, lors de la négociation du 6 décembre prochain.

Concernant l'AFPA, **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a indiqué que ses dirigeants lui ont assuré être satisfaits de la reconduction de leur subvention par l'État et qu'ils avaient conscience de leurs responsabilités vis-à-vis de la formation des demandeurs d'emploi malgré le plan social qui affecte l'entreprise et les incertitudes liées à la régionalisation de leurs activités.

Dubitatif, **M. Roland Muzeau** a répliqué que telle n'était pas la position de l'intersyndicale de l'association.

Abordant la lutte contre l'illettrisme, **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a affirmé qu'elle reste une priorité du Gouvernement, comme en témoigne l'augmentation des crédits en 2005.

Concernant les difficultés des jeunes en alternance à trouver une entreprise d'accueil, elle a assuré que les entreprises, notamment celles du bâtiment et des travaux publics, sont prêtes à faire des sacrifices pour remédier aux lacunes observées, ajoutant que les jeunes doivent être également soutenus dans leurs démarches de formation par un effort pédagogique important. Elle a espéré que les nouveaux contrats de professionnalisation, nés de la volonté des partenaires sociaux, rencontreront un succès plus grand que les contrats en alternance traditionnels.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'amendement proposé par le rapporteur.

Après avoir rappelé que l'article 75 rattaché avait pour objectif d'interrompre les exonérations de cotisations patronales consenties aux entreprises qui embauchent des apprentis, non pas à l'expiration du contrat mais à la date de l'obtention du diplôme, **Mme Janine Rozier, rapporteur pour avis**, a justifié sa proposition de suppression en invoquant la nécessité d'alléger les prélèvements sur les entreprises, en particulier les plus petites, puis les incertitudes de gestion qui en résulteraient pour les employeurs, ainsi que le coût administratif de la mesure proposée à la fois pour les employeurs et l'administration, enfin, le signal négatif adressé aux maîtres d'apprentissage les plus performants dans leur mission d'insertion professionnelle des apprentis.

Après que **M. Jean-Pierre Godefroy** eut indiqué qu'il réservait son vote sur cet amendement et que **M. Roland Muzeau** eut précisé qu'il ne le votera pas, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle pour 2005, et adopté l'amendement de suppression de l'article 75 rattaché au projet de loi de finances pour 2005.

**AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

**Article 75**

**Amendement présenté par Mme Janine ROZIER, rapporteur**

Supprimer cet article.

Au cours de sa réunion du **1<sup>er</sup> décembre 2004**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle pour 2005**.

Elle a émis un **avis favorable à l'adoption de l'amendement de suppression de l'article 75 rattaché au projet de loi de finances**.