

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juin 1971.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant organisation de la formation professionnelle continue,

Par M. Michel KISTLER,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis est destiné à codifier les dispositions législatives existant à l'heure actuelle en matière de formation professionnelle et à les développer et les compléter sur un certain nombre de points. L'ambition des auteurs du projet est donc de doter le pays d'un dispositif rénové de formation

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jean Sauvage, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1754, 1781 et in-8° 425.

Sénat : 299, 323 et 318 (1970-1971).

Formation professionnelle. — Collectivités locales - Fonctionnaires - Instituts régionaux d'administration - Exploitants agricoles - Code de la sécurité sociale.

permanente des travailleurs de toutes catégories, en vue de faire face aussi bien aux nécessités du développement économique qu'aux impératifs sociaux.

Du point de vue économique, il est certain que l'industrialisation rapide du pays implique l'existence, à tous les niveaux, d'une main-d'œuvre qualifiée, et partant non seulement une formation poussée des jeunes, mais également une adaptation constante des travailleurs aux tâches nouvelles que l'évolution sans cesse plus rapide des techniques leur impose.

Sur le plan social, la formation des travailleurs en vue de leur meilleure adaptation aux postes qu'ils auront à occuper est, par ailleurs, un facteur de progrès. C'est, en effet, le plus sûr moyen, d'une part, de garantir aux travailleurs le plein emploi et, d'autre part, de leur assurer une promotion en fonction de leurs capacités personnelles et de lutter ainsi contre l'inégalité des chances.

Dans cet esprit, le projet, tout en codifiant les deux textes existant à l'heure actuelle en matière de formation professionnelle, c'est-à-dire les lois des 3 décembre 1966 et 31 décembre 1968, prévoit un développement et un perfectionnement des actions à engager.

Indiquons, tout d'abord, que ces deux textes ont donné des résultats appréciables et ont abouti notamment à la conclusion entre le patronat et les organisations syndicales de salariés de l'important accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970. Cet accord, qui porte à la fois sur la « première formation », c'est-à-dire la formation des jeunes, et sur la formation des adultes, dite « formation complémentaire », constitue un très grand progrès dans ce double domaine. Il a été complété par l'avenant du 30 avril 1971.

*

* *

Les principales mesures prévues dans le présent projet de loi concernent, d'une part, les modalités de la formation professionnelle et, d'autre part, les conditions de son financement.

I. — Les modalités de la formation professionnelle.

La mise en œuvre de la formation professionnelle repose sur la création de diverses catégories de stages ouverts aux différents travailleurs, qu'ils soient, du reste, salariés ou non, et qui correspondent chacune à des préoccupations spécifiques.

Cinq types de stages pourront dorénavant être rencontrés :

— *les stages de conversion* doivent permettre aux salariés et non salariés de plus de dix-huit ans qui ont perdu leur emploi d'acquérir une qualification différente en vue d'exercer une nouvelle profession. Parallèlement, des stages de prévention ont pour but de réduire les risques d'inadaptation provoqués par l'évolution des techniques ou des structures et de préparer ainsi, par avance, des mutations d'activité qui s'imposeront, en tout état de cause, un jour ou l'autre ;

— *les stages d'adaptation* sont destinés à faciliter à des travailleurs déjà dans une entreprise et rémunérés par elle l'accès à un emploi techniquement plus qualifié ;

— *les stages de promotion professionnelle* sont, comme leur nom l'indique, destinés à donner une qualification supérieure à des travailleurs, salariés ou non ;

— *les stages de perfectionnement des connaissances* ont pour but de maintenir la qualification professionnelle des intéressés face à l'évolution des techniques ;

— *les stages de préformation* s'adressent aux jeunes de seize à dix-huit ans non encore pourvus de contrat de travail et sont destinés à les préparer à la vie professionnelle.

Par ailleurs, sont également prévus des *congés de formation*. Concernant ces congés, ainsi du reste que les stages d'entretien des connaissances, le projet de loi reprend, en les étendant à tous les travailleurs, les solutions proposées par l'accord du 9 juillet 1970. De ce fait, les catégories professionnelles qui n'étaient pas parties à cet accord : agriculture, artisanat, commerce, fonction publique, pourront dorénavant bénéficier en ce domaine des mêmes avantages que les autres travailleurs.

Enfin, le texte qui nous est proposé prévoit une généralisation de la notion de convention de formation. Rappelons que la loi du 3 décembre 1966 avait fait de ces conventions de formation l'instrument juridique permettant d'organiser les rapports entre l'Etat et les différentes parties intéressées, et notamment de déterminer les conditions de l'aide de l'Etat. La convention deviendra maintenant le contrat de base de toute action de formation professionnelle et pourra être passée entre les organismes, tant publics que privés, chargés de la formation et les « demandeurs » de formation : entreprises, collectivités locales, organisations professionnelles, syndicales ou familiales. L'Etat pourra également être partie à la convention.

II. — Le financement.

Le financement de la formation professionnelle doit, dans le projet qui nous est soumis, être opéré à la fois au moyen d'une aide de l'Etat et d'une participation des employeurs.

A. — L'AIDE DE L'ETAT

Dès maintenant, l'aide apportée par l'Etat à la formation professionnelle est importante et a été très fortement augmentée au cours des dernières années. En cinq ans, de 1966 à 1971, les moyens budgétaires affectés à la formation professionnelle se sont accrus de 175 %.

Le texte qui nous est soumis prévoit une nouvelle augmentation de cette aide dans divers domaines.

Dorénavant, le concours financier de l'Etat pourra être attribué à toutes les actions de formation professionnelle et de promotion sociale répondant aux orientations prioritaires et aux critères d'intervention qui seront définis par un comité interministériel, après consultation des organisations professionnelles et syndicales intéressées.

Ce concours, qui peut être accordé pour les différentes actions que nous avons brièvement analysées ci-dessus, porte non seulement sur les dépenses de fonctionnement des stages,

mais également sur les dépenses de construction ou d'équipement des centres. Il peut aussi être apporté aux dépenses entraînées par la rémunération des stagiaires dans les conditions ci-après, qui sont variables selon la nature du stage.

Pour les *stages de conversion* à plein temps, les stagiaires perçoivent une rémunération calculée :

- en fonction du salaire du dernier emploi, s'ils sont salariés ;
- en fonction du salaire minimum de croissance pour les non-salariés agricoles ;
- en fonction du revenu professionnel retenu pour le calcul des cotisations d'assurance maladie pour les non-salariés non agricoles.

Pour les *stages de prévention*, l'Etat rembourse aux entreprises, pour chaque travailleur, une somme calculée en fonction du salaire que l'entreprise continue à verser à l'intéressé.

Pour les *stages d'adaptation* au cours desquels les stagiaires sont rémunérés par leur employeur, l'Etat peut prendre en charge une partie de cette rémunération.

Pour les *stages de formation professionnelle*, lorsque les stagiaires ne sont pas titulaires d'un contrat de travail prévoyant le versement d'une rémunération, ils perçoivent de l'Etat une indemnité mensuelle qui varie selon le niveau de la formation reçue et qui ne peut être inférieure au salaire minimum de croissance. Si les stagiaires sont rémunérés par leurs entreprises, l'Etat rembourse à ces dernières, dans la limite des salaires versés, une somme égale à celle payée directement pour les stagiaires non rémunérés.

Pour les *stages d'entretien ou de perfectionnement*, l'Etat peut également prendre en charge une partie des rémunérations versées aux stagiaires.

Enfin, l'Etat participera au paiement des cotisations de sécurité sociale dues au titre des différents stagiaires de la formation professionnelle.

Ces mesures se traduiront par un fort accroissement des charges de l'Etat en ce domaine, charges qui sont déjà, à l'heure actuelle, importantes.

Rappelons, en effet, que pour les exercices 1970 et 1971 les crédits relatifs à la formation professionnelle sont les suivants :

NATURE DES ACTIONS	BUDGET DE 1970	BUDGET DE 1971
	(En francs.)	
<i>I. — Fonctionnement des centres.</i>		
Formation professionnelle des adultes.....	329.145.590	385.402.890
Action de formation du F. N. E.	13.600.000	23.600.000
Cours professionnels de l'Education nationale.	21.500.000	21.500.000
Conservatoire national des Arts et Métiers...	20.783.458	25.557.221
Cours pour adultes dispensés par le Centre national de télé-enseignement.....	15.753.000	19.447.631
Institut national pour la formation des adultes.	3.532.699	3.919.736
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.....	272.450.000	333.535.715
Crédits inscrits au Ministère de l'Agriculture et faisant l'objet de mesures d'ordre.....	27.075.714	»
Total Fonctionnement.....	703.840.461	812.963.193
<i>II. — Rémunération des stagiaires.....</i>	358.000.000	402.069.999
Total général Crédits de fonctionnement	1.061.840.461	1.215.033.192
<i>III. — Equipement des centres.</i>		
1° Autorisations de programme.		
Formation professionnelle des adultes.....	(1) 81.500.000	121.000.000
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.....	59.000.000	60.000.000
2° Crédits de paiement.		
Formation professionnelle des adultes.....	(1) 79.000.000	81.000.000
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.....	44.000.000	50.000.000

(1) Y compris 5 millions de francs d'autorisations de programme et 4 millions de francs de crédits de paiement débloqués du Fonds d'action conjoncturelle.

Or, le VI^e Plan prévoit pour 1975 le doublement des capacités en matière de formation professionnelle ; on peut donc admettre, même en tenant compte de la réalisation de certaines économies, que les dotations budgétaires devront, elles aussi, augmenter approximativement dans les mêmes proportions.

B. — LA PARTICIPATION PATRONALE

Parallèlement à l'aide de l'Etat, est prévue une importante participation patronale qui résulte de la création d'une taxe assise sur les salaires.

Les critères qui ont servi de base à l'établissement de cette taxe sont au nombre de trois :

- inciter les entreprises à développer leur effort de formation en faveur de leur personnel ;
- assurer aux travailleurs une égalité de traitement ;
- équilibrer les charges entre les branches professionnelles et les entreprises elles-mêmes.

En fonction de ces critères, une double formule avait été initialement retenue par le Gouvernement et figurait dans le texte déposé à l'Assemblée Nationale.

La première formule qui aurait bénéficié d'un *taux préférentiel* (1,5 % sur les salaires en 1976) concernait le cas où la collecte et l'utilisation des fonds auraient été assurées en vertu d'un accord par les partenaires sociaux eux-mêmes.

La seconde, applicable à défaut d'accord, comportait une contribution d'un *taux plus élevé* (2 % sur les salaires en 1976).

Lors du débat devant l'Assemblée Nationale, le texte a été assez profondément modifié sur ce point. La distinction entre les deux formules a été supprimée et le taux de départ de la taxe fixé à 0,8 % pour 1972. Le taux plafond prévu pour 1976 est resté, en revanche, fixé à 2 % dans tous les cas.

Dans le régime unique maintenant en usage, les employeurs pourront s'acquitter de leurs obligations de trois manières :

- soit en finançant des actions de formation au bénéfice de leur personnel ;
- soit en contribuant au financement de fonds d'assurance formation ;
- soit en effectuant, dans la limite de 10 %, des versements à des organismes agréés en raison de l'intérêt que présente leur action pour la formation professionnelle des travailleurs.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où les dépenses directes effectuées par les employeurs n'atteindraient pas le pourcentage des salaires prévu, les employeurs devront verser la différence au Trésor public.

Telles sont les grandes lignes du projet de loi qui nous est soumis.

Observations de la Commission des Finances.

Votre Commission des Finances tient, tout d'abord, à souligner l'importance que revêt à ses yeux la formation professionnelle sous tous ses aspects au moment où notre pays est engagé sur le plan économique dans une compétition internationale sans cesse plus vive. Ce n'est, en effet, que si nous disposons d'une main-d'œuvre hautement qualifiée que nous pourrons, à l'avenir, accroître notre potentiel industriel et nous mesurer victorieusement avec nos concurrents étrangers. Elle ne peut donc, dans son principe, que souscrire pleinement au texte qui nous est présenté.

En revanche, les modalités prévues appellent de sa part deux séries d'observations en ce qui concerne, d'une part, son interférence avec les mécanismes actuels existant en matière de formation professionnelle et, d'autre part, les charges supplémentaires que le projet va entraîner pour les entreprises.

1° Le nouveau projet et la politique contractuelle.

Le 9 juillet 1970, un accord était signé entre le C. N. P. F. et toutes les organisations syndicales pour mettre en œuvre un mécanisme de formation permanente comportant des droits à un congé de formation pour certaines catégories de personnels ainsi qu'un système de financement, mais prévoyant un certain nombre de limites en ce qui concerne tant la définition des bénéficiaires que la durée du congé et le montant du financement à la charge des entreprises.

Cet accord représentait ce que les divers partenaires sociaux avaient ensemble considéré comme possible et souhaitable.

Or, à peine un an après que cet accord ait été signé, alors que sa mise en œuvre n'est encore qu'à ses débuts, le Gouvernement dépose un projet de loi qui non seulement se substitue à cet accord mais, même, va beaucoup plus loin, aussi bien en ce qui concerne les catégories concernées que le mode de financement. Ceci constitue une grave atteinte à la politique contractuelle.

2° *La charge des entreprises.*

Le projet du Gouvernement va beaucoup plus loin que l'accord du 9 juillet 1970 sur le plan du financement : il institue, en effet, une taxe, assise sur le montant des salaires et dont le taux serait, compte tenu du vote de l'Assemblée Nationale, de 0,80 % en 1972, et devrait atteindre, par étapes successives, 2 % en 1976.

Notons, tout d'abord, que le taux de 2 % a été établi en s'appuyant sur le fait que l'accord paritaire du 9 juillet 1970 prévoit, dans son article 27, que le pourcentage des travailleurs d'un établissement pouvant être simultanément absents pour effectuer un stage de formation professionnelle ne saurait dépasser 2 % de l'effectif total de l'entreprise.

Partant de cette disposition, le Gouvernement a considéré, un peu hâtivement semble-t-il, que le nombre de travailleurs effectuant des stages de formation représenterait, en moyenne, 2 % des salariés.

D'autre part, on doit noter que les perspectives de financement paraissent, au moins dans l'immédiat, aller très au-delà des besoins prévisibles. En effet, dans son rapport général de mars 1971 sur la formation professionnelle au cours du VI^e Plan, le Commissariat général au Plan fait état des perspectives de développement de la formation professionnelle permanente conduisant à tripler les effectifs concernés. Mais il est évident qu'un tel développement ne saurait être réalisé que très progressivement.

Enfin, il paraît très irréaliste d'attendre que du jour au lendemain la grande masse des entreprises, et particulièrement les petites et moyennes entreprises, puissent se lancer dans des opérations de formation professionnelle permanente : de ce fait, la taxe s'analysera pour elles purement et simplement comme un impôt supplémentaire venant grever encore leurs prix de revient.

Or, cette taxe représentera une lourde charge pour les entreprises. En effet, au taux de 2 %, et sur la base du niveau actuel des salaires, ce serait chaque année une somme de 4 milliards de francs qui serait ainsi prélevée sur les entreprises et accroîtrait, par conséquent, les charges et la production nationale. Si, comme nous venons de le dire, la formation professionnelle est un des éléments nécessaires au développement de notre compétitivité économique, il convient, en revanche, d'éviter que par le désir « de trop bien faire » on ne surcharge nos entreprises et on ne les handicape, de ce fait, par rapport à leurs concurrentes étrangères. En 1968, dans le but justement de développer le potentiel exportateur de notre industrie, a été supprimé l'impôt sur les salaires avec augmentation corrélative de la taxe sur la valeur ajoutée. Il convient d'éviter aujourd'hui que par le biais du financement de la formation professionnelle on ne fasse revivre cet impôt.

Dans ces conditions, votre Commission a estimé qu'il convenait, au moins dans l'immédiat, de limiter aux besoins présents la charge financière nouvelle imposée ainsi aux entreprises et de fixer à 0,6 % — ce qui représenterait déjà 1,2 milliard de francs — le taux de la taxe applicable en 1972, étant entendu qu'à l'avenir ce taux serait relevé pour tenir compte de l'évolution des besoins.

Enfin, elle considère comme insuffisante la possibilité ouverte aux entreprises de se libérer dans la limite de 10 % du paiement de la taxe par des versements à des organismes spécialisés dans la formation professionnelle continue des travailleurs. S'agissant d'organismes agréés par les pouvoirs publics, il semblerait normal qu'une plus grande latitude soit laissée en ce domaine aux entreprises. Aussi, votre Commission des Finances a estimé qu'il convenait de porter la limite dont il s'agit à 20 %.

Tels sont les deux amendements qu'elle vous propose d'adopter.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 16.

Amendement : Au premier alinéa de cet article, remplacer
... 0,80 %...

par

... 0,60 %...

Amendement : Au dernier alinéa de cet article, remplacer
... 10 %...

par

... 20 %...