

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1976.

## RAPPORT

FAIT

*Au nom de la Commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, modifiant l'article L. 950-2 du Code du travail afin de permettre aux employeurs de participer au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.*

Par M. Léon EECKHOUTTE,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean de Bagnaux, *président* ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, *vice-présidents* ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Clément Balestra, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Jacques Carat, Georges Cogniot, Georges Constant, Raymond Courrière, Mme Suzanne Crémieux, MM. Charles Durand, Hubert Durand, François Duval, Mme Hélène Edeline, MM. Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Jean Fonteneau, Louis de la Forest, Roger Houdet, Adrien Laplace, Arthur Lavy, Kléber Malécot, Hubert Martin, André Messenger, Paul Minot, Michel Miroudot, Roger Moreau, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Pierre Petit, Fernand Poignant, Victor Provo, Roland Ruet, René Tinant, Pierre Vallon.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 2245, 2378, et in-8° 514.

Sénat : 385 (1975-1976).

MESDAMES, MESSIEURS,

Conformément aux dispositions des articles 13 et 14 de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, qui sont devenus les articles L. 950-1 et L. 950-2 du Code du travail, les employeurs occupant au minimum dix salariés doivent consacrer au financement d'actions de formation 1 % du montant des salaires payés pendant l'année en cours.

L'article L. 950-2 dispose que les entreprises peuvent s'acquitter de cette obligation de trois façons différentes :

— en finançant des actions de formation au bénéfice de leurs personnels, ces actions étant organisées soit dans l'entreprise elle-même, soit en application de conventions. Il s'agit là d'une participation directe de l'entreprise en faveur de ses salariés ;

— en contribuant au financement de fonds d'assurance-formation, qui sont destinés au financement des dépenses de fonctionnement des stages de formation et à la couverture du salaire et des charges sociales. Il s'agit là d'une participation indirecte de l'entreprise aux actions de formation ;

— en effectuant, dans la limite de 10 % du montant de leur participation, des versements à des organismes soit agréés sur le plan national, soit menant des actions dont l'intérêt sur le plan régional a été reconnu.

L'article L. 950-4 du Code du travail complète ce dispositif en précisant que si les dépenses effectuées par l'entreprise au titre de sa participation obligatoire sont inférieures au minimum légal, l'employeur est tenu d'effectuer au Trésor un versement égal à la différence constatée.

Le projet de loi qui vous est soumis offre aux entreprises un quatrième moyen pour s'acquitter de leur obligation : financer des actions de formation au bénéfice de demandeurs d'emploi sans contrat de travail. Un nouveau mode d'utilisation de la participation des entreprises est ainsi créé au profit des travailleurs privés d'emploi afin de faciliter leur insertion dans la vie active.

Il convient d'examiner ce que le présent projet de loi apporte de nouveau au système actuel de la formation professionnelle continue et d'analyser quels changements l'Assemblée Nationale a apportés au texte qui lui était soumis.

\*  
\*\*

Auparavant, votre Commission voudrait exprimer son plus vif mécontentement sur la façon dont, une fois encore, le Parlement est contraint de travailler en une fin de session ordinaire. Vous êtes aujourd'hui appelés à examiner un texte qui fut adopté il n'y a pas plus de quatre jours par l'Assemblée Nationale. La brièveté du délai dont a disposé la Commission pour étudier le texte est contraire à la sérénité et au soin que réclame un travail législatif de qualité.

La Commission est trop consciente de l'intérêt public pour céder à un mouvement d'humeur et pour demander au Sénat de refuser purement et simplement d'adopter un projet de loi qu'elle n'a pu examiner plus tôt que ce matin.

Elle aurait cependant souhaité que ce souci de l'intérêt public soit mieux partagé et que le présent projet de loi lui soit présenté dans des délais raisonnables.

Dans les semaines qui viennent de s'écouler, l'ordre du jour de notre Assemblée n'a pas été à ce point chargé qu'il aurait été impossible de fixer plus tôt la date du présent débat. Les conditions de travail inadmissibles qui sont aujourd'hui imposées au Parlement aboutiront un jour, si elles devaient se répéter, à ce résultat navrant qu'il sera en pareil cas dans l'obligation de refuser d'examiner un texte et de faire œuvre législative.

## I. — L'APPORT DU PROJET DE LOI AU SYSTÈME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

---

L'objectif du texte qui est soumis à notre examen est de faire participer financièrement les entreprises aux actions de formation organisées en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Il constitue une innovation dans la mesure où les entreprises ne participaient jusqu'à ce jour aux actions en faveur des chômeurs que par le biais du 3° de l'article L. 950-2 précité, en effectuant des versements à des organismes agréés sur le plan national, ou dont l'intérêt a été reconnu sur le plan régional. Le projet de loi offre aux entreprises la possibilité juridique de participer plus largement à des actions de formation qui ne s'adressent pas à leurs propres salariés mais à des chômeurs qui lui sont étrangers.

Si ce changement n'est pas contraire à l'esprit de la loi de 1971, il n'en marque pas moins une nette évolution du système qui fonctionne depuis cinq ans.

La formation professionnelle continue a une double fin :

— donner une seconde chance à ceux qui n'avaient pas pu saisir leur première chance durant la formation initiale ; l'objectif est d'élever le niveau culturel de ceux qui suivent une action de formation et de favoriser leur promotion sociale ;

— adapter la demande à l'offre d'emploi ; l'objectif est dans ce cas économique.

La formation professionnelle continue prend maintenant une signification particulière en raison de la gravité du chômage qui touche notamment un grand nombre de jeunes. Des mesures ont été prises, comme l'« opération 50.000 jeunes » pour répondre à la gravité du problème posé et à la nécessité d'infléchir la politique de formation professionnelle continue afin de réduire le nombre de personnes sans emploi. La priorité a été accordée à l'objectif économique de la formation professionnelle continue — adapter la demande à l'offre d'emploi —, et le texte qui nous est soumis est dans la droite ligne de cette orientation. Il apparaît en effet qu'une des raisons du chômage actuel est l'inadaptation de la formation des demandeurs d'emploi aux emplois qui leur sont proposés.

## A. — L'ACTION DES ENTREPRISES ET L'AIDE DE L'ETAT

Aux termes de l'article 3 de la loi de 1971, devenu l'article L. 910-2 du Code du travail, « le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale détermine, en fonction des exigences de la promotion sociale et du développement culturel, économique et social, les orientations prioritaires de la politique des Pouvoirs publics » en vue de provoquer des actions de formation ou de soutenir les initiatives prises dans ce domaine.

On lit plus loin dans le Code du travail, à l'article L. 940-1, que « l'Etat concourt au financement des actions de formation professionnelle et de promotion sociale répondant aux orientations prioritaires et aux critères d'intervention définis par le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale (...) ».

Et, de fait, même si les entreprises conservent une compétence générale en matière de formation continue, une certaine répartition des tâches a été établie entre les professions et l'Etat.

Cette répartition n'a pas de base législative ni réglementaire : elle est apparue dans la pratique en fonction des nécessités de la formation et de la situation de l'emploi.

### 1° *Les tâches des entreprises.*

Le dernier rapport annuel d'application de la loi de 1971 indique que les actions menées par les entreprises sont principalement les suivantes :

- actions d'adaptation, d'entretien et de perfectionnement ;
- actions de promotion professionnelle interne.

### 2° *Les tâches de l'Etat.*

Les orientations prioritaires données aux aides publiques ont été définies à plusieurs reprises. Il s'agit des interventions suivantes :

— interventions devant contribuer en priorité à l'amélioration de l'emploi, qu'il s'agisse d'actions de conversion de travailleurs sans emploi ou menacés de licenciement ou d'actions permettant l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle ;

— interventions tendant à développer les actions engagées en faveur de certaines catégories de travailleurs qui risquent d'être

tenus en marge du développement économique et social, et notamment des travailleurs migrants, des travailleurs handicapés et des femmes qui désirent reprendre une activité professionnelle. A ces catégories prioritaires appartiennent également les travailleurs privés d'emploi.

Les entreprises auront ainsi la possibilité de modifier la répartition de leur participation financière aux actions de formation : le texte leur donne la possibilité de réduire leur part de financement des actions de promotion culturelle au profit du financement des actions d'adaptation professionnelle, ou de première formation, qui s'adressent aux travailleurs privés d'emploi.

## B. — *L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE FORMATION CONTINUE MARQUÉE PAR LE PROJET DE LOI*

Le présent projet de loi marque une évolution du système mis en place en 1971 en ce qu'il tend à développer la participation financière des entreprises aux actions menées en faveur des personnes privées d'emploi, ce type d'action étant retenu prioritairement par les Pouvoirs publics dans l'aide qu'ils accordent à la formation professionnelle continue.

En admettant que les entreprises se libèrent de leur obligation en finançant, comme le propose le texte, des actions de formation au bénéfice de demandeurs d'emploi sans contrat de travail, on admet que le lien direct qui existe, dans l'hypothèse du 1<sup>o</sup> de l'article L. 950-2, entre la participation de l'entreprise et le résultat tiré de cette participation, soit rompu.

Cette règle n'est pas contraire à l'esprit de la loi de 1971, car cette loi associe les entreprises à l'ensemble des objectifs de la formation professionnelle continue. Elle marque cependant une évolution très nette, dans la mesure où on soulignait en 1971 le lien qui devait exister entre la dépense et le résultat de la formation. Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population qui défendait le projet de loi en 1971 tenait en effet devant l'Assemblée Nationale les propos suivants :

« Si nous créons un système dans lequel aucun lien n'existerait dans l'entreprise qui donne et celle qui reçoit, nous risquerions d'établir des structures beaucoup trop générales et indifférenciées qui ne permettraient pas de dispenser une bonne formation. » (*J.O. Débats, Assemblée Nationale, troisième séance du 8 juin 1971, page 2559.*) Le Ministre ajoutait que le cas était prévu où ce lien n'existerait pas :

il s'agit des versements, dans la limite des 10 % du montant de la participation, à des organismes agréés sur le plan national ou dont l'intérêt est reconnu au niveau régional. Mais ces versements constituent une dérogation au système mis en place : « Certains organismes de formation reçoivent une partie de la contribution sans toujours rendre la formation à celui qui a apporté la ressource. Mais cela doit rester l'exception » ajoutait le Ministre sur ce point.

La situation de l'emploi n'est pas la même que celle d'il y a cinq ans, et il est nécessaire que les entreprises contribuent, avec l'Etat, à l'effort national de formation en faveur de l'emploi. Les données économiques actuelles rendent en effet nécessaire une adaptation de notre dispositif de formation.

Si le projet de loi est adopté, les entreprises auront le moyen juridique de participer plus largement à l'amélioration de la situation de l'emploi, et votre Commission a admis le principe que traduit le texte soumis à votre examen.

Les crédits dégagés par les entreprises pour la formation de leur personnel sont en effet très importants — ils s'élevaient à près de 5 milliards de francs en 1974 — et il est normal qu'ils puissent plus largement être utilisés, compte tenu de la situation actuelle de l'emploi, à la formation des travailleurs sans emploi.

## II. — L'EXAMEN DU TEXTE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

---

Sur proposition de sa Commission, l'Assemblée Nationale a modifié le texte que lui présentait le Gouvernement. Elle a voulu améliorer le texte dans un double souci : simplifier le mécanisme proposé et organiser un contrôle sur ce mécanisme.

### A. — *LA SIMPLIFICATION DU MÉCANISME PROPOSÉ*

Le projet de loi initial se présentait sous la forme d'un article unique ajoutant à l'article L. 950-2 un nouveau paragraphe ainsi rédigé :

« En finançant des actions de formation au bénéfice de demandeurs d'emploi sans contrat de travail organisées dans les centres de formation conventionnés en application des dispositions de l'article L. 940-1 ci-dessus ou agréés soit en vertu des dispositions de l'article L. 960-2 ci-dessous, soit pour l'application du présent paragraphe. »

L'Assemblée Nationale a décidé de supprimer de l'article la référence à l'article L. 960-2 du Code du travail afin de limiter la contribution des entreprises pour la formation des demandeurs d'emploi aux seules actions organisées dans des centres conventionnés par l'Etat, à l'exclusion des centres agréés.

De la sorte, les modalités d'intervention des entreprises seront simplifiées et l'application de la loi sera facilitée. Cette modification du texte initial devrait également permettre de donner à cette disposition une plus grande efficacité, dans la mesure où l'Etat sera mieux à même de contrôler les actions de formations organisées dans les centres qu'il contribue lui-même à financer que celles qui ont lieu dans les centres qui sont simplement agréés. Votre Commission a approuvé cette modification.

### B. — *LE CONTROLE DE L'EMPLOI DES SOMMES RÉCOLTÉES*

L'Assemblée Nationale, sur proposition de sa Commission, a adopté un article additionnel à l'article unique pour permettre un



meilleur contrôle de la nouvelle possibilité offerte aux entreprises de se libérer de leur obligation.

L'article prévoit que le contrôle sera effectué dans les conditions visées aux articles L. 920-10, L. 920-11 et L. 950-8 du Code du travail.

Les dispositions contenues à ces articles ont fait l'objet de la loi n° 75-1332 du 31 décembre 1975, relative au contrôle du financement des actions de formation professionnelle continue. Elles prévoient que lorsque les dépenses de formation ne sont pas admises en raison de leur nature ou parce que le prix des prestations est excessif eu égard à leur prix de revient normal, le dispensateur de formation est tenu de verser au Trésor public une somme égale au double du montant de ses dépenses.

Elles définissent également les pouvoirs des agents chargés du contrôle et les conditions dans lesquelles il est exercé.

Votre Commission estime qu'il est effet nécessaire de mieux préciser les modalités de ce contrôle.

Elle a jugé, cependant, que le contrôle proposé par l'article 2 du projet ne serait pas complet s'il ne devait pas s'appliquer aussi à l'hypothèse visée à l'article L. 920-9 du Code du travail, c'est-à-dire celle où un organisme conventionné dispensateur de formation n'exécute pas la convention de formation, ou ne l'exécute que partiellement. Tout comme les dispositions relatives au contrôle qui est exercé sur les conventions passées entre une entreprise et un dispensateur de formation envisagent cette hypothèse, il est nécessaire que le contrôle qui est organisé sur les actions de formation en faveur des travailleurs sans emploi et organisées par des organismes conventionnés qui reçoivent des fonds privés s'exerce également sur l'inexécution totale ou partielle des actions de formation.

Mais telle qu'elle est définie, la règle de l'article L. 920-9 s'adapterait mal au cas où un organisme conventionné bénéficiant de participation financière d'une entreprise n'exécute pas ou exécute partiellement les actions prévues de formation en faveur des chômeurs. L'article L. 920-9 prévoit en effet qu'en pareille hypothèse « le dispensateur de formation doit rembourser à son cocontractant les sommes qui, du fait de cette inexécution, n'ont pas été effectivement dépensées ou engagées ».

Si ce système devait s'appliquer à l'hypothèse d'inexécution totale ou partielle de la part d'un organisme conventionné que les entreprises aident financièrement, il y aurait versement indirect à l'Etat des sommes non utilisées : l'organisme verserait à l'entreprise, qui elle-même reverserait à l'Etat.

Il est préférable de prévoir un système par lequel l'organisme conventionné verse directement à l'Etat les sommes, d'origine privée, qui n'ont pas été utilisées. Dans le cas contraire, la participation des entreprises par le 4° de l'article L. 950-2 n'aurait pas de caractère libératoire : on imagine quelles difficultés ce système ferait naître.

C'est la raison pour laquelle votre Commission vous propose d'ajouter un second alinéa ainsi rédigé à l'article 2 :

« Les fonds non employés à l'issue de ces actions seront versés au Trésor public par les centres conventionnés. »



L'Assemblée Nationale a également jugé utile de modifier le titre du projet dans le souci de le rendre plus conforme à l'objet du texte.

Votre Commission a estimé qu'il était préférable d'adopter une formulation différente et elle vous propose d'intituler ainsi le présent projet : « Projet de loi modifiant l'article L. 950-2 du Code du travail, relatif à la participation des employeurs au financement des actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi ».

## CONCLUSION

---

Il faut bien souligner que la règle posée dans le présent projet de loi a un caractère facultatif : une entreprise ne se verra aucunement obligée d'affecter une partie des crédits récoltés au titre de la formation continue à des actions en faveur des travailleurs sans emploi. Le projet de loi se contente de créer cette faculté, il n'en fait pas une obligation.

Par ailleurs, on peut penser que le contrôle que les salariés et leurs représentants exercent sur la politique de formation suivie par l'entreprise aura pour effet de limiter la portée de la nouvelle règle, les entreprises continuant de donner à leur participation la priorité aux actions menées en faveur de leurs propres salariés.

Votre Commission souhaite que la nouvelle règle posée par le présent projet n'ait pas pour conséquence de diminuer l'effort financier que l'Etat fournit en faveur des actions qui s'adressent aux demandeurs d'emploi. S'il est un devoir pour les entreprises de participer plus largement à ce type d'action, il est également un devoir pour l'Etat de maintenir et d'accroître la contribution qu'il apporte à la lutte contre le chômage. L'apport financier nouveau, d'origine privée, qu'entraînera l'application du présent projet ne doit pas dispenser l'Etat des obligations qu'il a dans ce domaine. Votre Commission y veillera attentivement.

\*  
\*\*

Compte tenu de ces observations et des amendements qu'elle présente, votre Commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

---

### Art. 2 (nouveau).

**Amendement** : Compléter cet article par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Les fonds non employés à l'issue de ces actions seront versés au Trésor public par les centres conventionnés. »

---

### Intitulé.

**Amendement** : Rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi :

Projet de loi modifiant l'article L. 950-2 du Code du travail, relatif à la participation des employeurs au financement des actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi.

---

## TABLEAU COMPARATIF

Texte actuel	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par la Commission
	TITRE	TITRE	TITRE
	Projet de loi modifiant l'article L. 950-2 du Code du travail relatif à la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue.	Projet de loi modifiant l'article L. 950-2 du Code du travail afin de permettre aux employeurs de participer au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.	Projet de loi modifiant l'article L. 950-2 du Code du travail relatif à la participation des employeurs au financement des actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi.
	Article unique.	Article premier.	Article premier.
	Il est ajouté à la fin de l'article L. 950-2 du Code du travail le paragraphe suivant :	Alinéa sans modification.	Conforme.
<p><i>Art. L. 950-2.</i> — Les employeurs doivent consacrer au financement d'actions de formation visées à l'article L. 950-1 des sommes représentant, en 1972, 0,80 % au moins du montant, entendu au sens de l'article 231-I du Code général des impôts, des salaires payés pendant l'année en cours. Ce taux devra atteindre 2 % en 1976.</p>			
<p>Ils peuvent s'acquitter de cette obligation :</p>			
<p>1° En finançant des actions de formation au bénéfice de leurs personnels.</p>			
<p>Ces actions sont organisées soit dans l'entreprise elle-même, soit en application de conventions conclues conformément aux dispositions du titre II du présent Livre.</p>			
<p>Les dépenses engagées à ce titre par l'entreprise sont retenues pour leur montant réel,</p>			

Texte actuel

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Texte proposé  
par la Commission

déduction faite des concours apportés par une personne morale de droit public ou par une organisation internationale de droit public au titre de la formation professionnelle.

Lorsque les actions de formation sont organisées dans l'entreprise, ces dépenses peuvent être affectées au fonctionnement des stages et à la rémunération des stagiaires.

Lorsque les actions de formation sont organisées en dehors de l'entreprise, en application de conventions annuelles, les dépenses admises au titre de la participation instituée par le présent titre correspondent, d'une part, aux rémunérations versées par l'entreprise et, d'autre part, aux dépenses de formation effectuées par l'organisme formateur pour l'exécution desdites conventions.

Dans ces deux cas, les dépenses d'équipement en matériel admises au titre de la participation instituée par le présent titre ne peuvent comprendre que le seul amortissement des matériels exclusivement utilisés pour la formation.

2° En contribuant au financement de fonds d'assurance-formation institué conformément aux dispositions de l'article L. 960-10 du présent Code.

3° En effectuant, dans la limite de 10 % du montant de la participation à laquelle ils sont tenus au titre de l'année en cours, des versements à des organismes soit agréés sur le plan national en raison de l'intérêt que présente leur action pour la formation professionnelle continue des travailleurs, soit en me-

Texte actuel

Texte du projet de loi

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Texte proposé  
par la Commission

nant des actions dont l'intérêt sur le plan régional a été reconnu par le préfet du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi compétent en conformité avec les objectifs définis au premier alinéa de l'article L. 900-1.

« 4° En finançant des actions de formation au bénéfice de demandeurs d'emploi sans contrat de travail, organisées dans les centres de formation conventionnés en application des dispositions de l'article L. 940-1 ci-dessus ou agréés soit en vertu des dispositions de l'article L. 960-2 ci-dessous, soit pour l'application du présent paragraphe. »

« 4° En finançant des actions de formation au bénéfice de demandeurs d'emploi sans contrat de travail, organisées dans *des* centres de formation conventionnés en application des dispositions de l'article L. 940-1 ci-dessus. »

Art. 2 (nouveau).

*Le contrôle du financement des actions prévues à l'article précédent sera effectué dans les conditions visées aux articles L. 920-10, L. 920-11 et L. 950-8 du Code du travail.*

Art. 2 (nouveau).

Alinéa conforme.

*Les fonds non employés à l'issue de ces actions seront versés au Trésor public par les centres conventionnés.*