

2

L'action de l'État dans le domaine de la formation professionnelle

La décentralisation, et notamment la loi du 20 décembre 1993, a profondément modifié le rôle de l'État dans le domaine de la formation professionnelle pour accroître sensiblement celui des régions.

La Cour a enquêté sur les conditions dans lesquelles l'État exerce désormais certaines des attributions qu'il a conservées. Son attention s'est ainsi portée sur : le contrôle par les services de l'État des fonds de la formation professionnelle, la gestion de la dotation de décentralisation attribuée aux régions au titre de leurs nouvelles compétences, la mise en œuvre du volet formation professionnelle des contrats de plan État-régions en ce domaine, le fonctionnement des organes de coordination du secteur.

Le contrôle de la formation professionnelle représente un enjeu majeur en raison de l'importance des fonds concernés et du nombre des acteurs intéressés¹⁰³. Des inadaptations ou des lacunes ont été relevées dans les dispositifs juridiques qui régissent l'intervention de l'État dans ce domaine. Les moyens qui lui sont consacrés se sont réduits au cours des années récentes. La politique de contrôle reste largement à préciser.

La dotation de décentralisation de la formation professionnelle s'élève à près de huit milliards. La loi a donné à la répartition de cette dotation entre les régions un caractère évolutif

¹⁰³ L'importance de ce sujet a été soulignée par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) constituée au sein de la Commission des finances de l'Assemblée nationale (cf. le rapport « Pour un meilleur usage des fonds de la formation professionnelle » de M. Jacques Barrot, député, en annexe n° 4 au rapport d'information de M. Didier Migaud, rapporteur général – doc Assemblée nationale 1999 n° 1781).

mais, dans les faits, cette dernière n'a pratiquement pas varié. La législation avait également prévu une affectation de cette dotation à des fonds régionaux de la formation professionnelle. Cette affectation n'a pas été pratiquée et les sommes correspondantes se confondent avec les autres dotations de décentralisation non affectées des régions. La dotation de décentralisation de la formation professionnelle ne peut donc pas être rattachée, comme on le fait généralement, à l'effort financier de l'État dans ce secteur. De plus les obligations d'information statistique qui pèsent corrélativement sur les régions ne sont pas toujours remplies.

Les contrats de plan État-régions dans le domaine de la formation professionnelle n'ont qu'une portée limitée. Leur suivi est dans l'ensemble déficient. L'incidence de certains financements de l'État est souvent difficile à apprécier, soit parce qu'ils ne représentent qu'une part relativement faible de l'effort des régions (apprentissage), soit parce qu'ils concernent des actions à la réalisation desquelles la contractualisation apporte peu (actions largement financées sur d'autres lignes budgétaires ou fonctionnement de structures permanentes).

Enfin, les organes centraux de coordination de la politique de formation professionnelle, dont la création remonte le plus souvent aux années 1960 et 1970 et qui procèdent d'une vision interministérielle et concertée de cette politique, sont fréquemment en sommeil ou en déclin.

La Cour, dont les compétences ont été étendues par la loi du 12 avril 2000 à l'ensemble des organismes collecteurs de contributions dans le domaine de l'apprentissage et de la formation professionnelle, a estimé opportun d'attirer l'attention sur cette situation. Elle se propose de conduire de nouvelles enquêtes à ce sujet en collaboration, s'il y a lieu, avec les chambres régionales des comptes. Elle pourra alors mesurer la portée des réformes annoncées en ce domaine par la ministre de l'emploi et de la solidarité.

Aux termes du code du travail, la formation professionnelle est une "obligation nationale" à laquelle concourent, si l'on fait abstraction des organismes de formation de statuts divers, des acteurs privés, entreprises et organismes paritaires notamment, et des acteurs publics, principalement l'État et les régions.

Parmi les acteurs publics, l'État a perdu, du fait de la décentralisation, une partie importante de ses compétences dans l'organisation directe d'actions de formation, mais reste le principal financeur final de la formation professionnelle. Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2000 relative à la formation professionnelle, il aurait consacré, en 1997, 29,7 milliards à des interventions en faveur de la formation professionnelle¹⁰⁴ et les régions plus de 13 milliards. Parmi les interventions de l'État figurent notamment les concours à l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), qui constitue un appareil de formation à sa disposition de grande ampleur : la subvention de fonctionnement qui lui est allouée s'élève en effet dans le projet de loi de finances pour 2000 à 4,3 MdF (655,53 milliards d'euros). A ces interventions de l'État s'ajoutent ses compétences normatives et son rôle de police administrative et qui s'exerce à travers le contrôle de la formation professionnelle.

La Cour a examiné au cours des deux dernières années divers aspects de l'action de l'État dans le domaine de la formation professionnelle : contrôle des fonds de la formation, volet formation des contrats de plan État-régions, gestion de la dotation de décentralisation et fonctionnement des organes centraux de coordination de la formation professionnelle.

I. – Le contrôle des fonds de la formation professionnelle

En application principalement du code du travail et de la réglementation communautaire intéressant le Fonds social européen (FSE), l'État est investi d'une mission de contrôle administratif et financier :

- les employeurs à raison des dépenses supportées au titre de leurs obligations de participation au développement de la formation professionnelle continue ;

- les organismes de formation à raison de leurs activités conduites en matière de formation professionnelle continue ainsi que pour les actions de formation financées par l'État ;

¹⁰⁴ non compris un effort de 24,3 milliards pour la formation de ses agents.

- les organismes paritaires agréés et singulièrement ceux d'entre eux chargés de collecter les fonds de la formation professionnelle ;
- les organismes chargés d'effectuer des bilans de compétence ;
- les organismes pratiquant des activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation en matière de formation professionnelle continue au financement desquels concourt l'État ;
- les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage ;
- les organismes bénéficiant de concours du Fonds social européen (FSE).

Ces contrôles sont assumés aujourd'hui par les services du ministère de l'emploi et de la solidarité : groupe national de contrôle (GNC) au niveau central relevant de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et services régionaux de contrôle (SRC) des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

La Cour a relevé de nombreuses insuffisances dans l'exercice de cette compétence exclusive de l'État dont l'enjeu est cependant considérable. Le nombre d'assujettis au contrôle s'élevait en effet en 1999 à plus de 105 000 employeurs de plus de 10 salariés, 98 organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), plus de 69 000 organismes de formation déclarés, plus de 700 organismes d'accueil et 3000 bénéficiaires du FSE environ.

A. – Des dispositions législatives et réglementaires souvent inadaptées ou lacunaires

Les textes législatifs et réglementaires relatifs au contrôle de la formation professionnelle, qui ne figurent pas tous dans le code du travail, présentent des imperfections qui sont le résultat de fréquentes modifications. Elles concernent les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), les organismes prestataires de formation financés par les collectivités locales, les bénéficiaires de fonds résultant de la taxe d'apprentissage.

1. – Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

Ces organismes paritaires, généralement sous le statut d'associations bénéficiant d'agrément de l'État, collectent auprès des entreprises, d'une part, lorsque celles-ci ne les utilisent pas

directement, les fonds relatifs à la formation professionnelle continue de leurs salariés et aux formations en alternance (contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation) et, d'autre part, sous forme de contributions obligatoires, la contribution au congé individuel de formation ainsi que la contribution au capital temps de formation. Les 98 organismes collecteurs¹⁰⁵ ont collecté au total, en 1999, 21,2 MdF (3,23 milliards d'euros).

Répartition de la collecte	Montant (MF)
Plan de formation	10 038
dont Entreprises de dix salariés au moins	8 934
dont Entreprises de moins de dix salariés	1 104
Congé individuel de formation	3 419
dont Contrats à durée indéterminée	2 591
dont Contrats à durée déterminée	828
Capital temps de formation	858
Formations en alternance	6 863
Total	21 178

En 1994 et 1995, sans qu'il soit touché à l'économie générale du dispositif d'agrément, le dispositif de collecte a été profondément réorganisé : le nombre des organismes a été diminué, une distinction opérée entre les organismes à vocation nationale et régionale et une séparation effectuée entre les collecteurs et les dispensateurs de formation.

Dans le cadre de cette réforme et à la lumière des contrôles effectués, divers textes sont intervenus pour préciser les conditions de gestion des OPCA et plafonner les frais de gestion et d'information. Ces plafonnements s'appliquent aux dépenses de collecte, aux dépenses de gestion administrative et financière des dossiers de formation pris en charge, aux dépenses de conseil et de services de proximité et, pour les collectes autres que le congé individuel de formation, aux dépenses liées aux campagnes d'information.

La Cour a relevé, après le groupe national de contrôle, la complexité du dispositif, des règles de gestion et des taux différents étant applicables selon les frais concernés et le type de collecte. Il a

¹⁰⁵ 40 organismes nationaux professionnels, 1 organisme national interbranches, 2 organismes nationaux interprofessionnels, 24 organismes interprofessionnels régionaux (OPCAREG), 31 organismes gestionnaires du congé individuel de formation dont 26 régionaux (FONGECIF) et 5 nationaux.

été indiqué à la Cour par la ministre de l'emploi et de la solidarité qu'un bilan entrepris par le groupe national de contrôle pourrait donner lieu à des propositions de réforme à l'automne 2000, un taux unique quels que soient les frais engagés et les types de collecte pouvant constituer une piste envisageable.

Il convient d'indiquer que les organismes collecteurs ne relevaient pas, pour l'essentiel, du contrôle de la Cour jusqu'à la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui, par son article 11, a étendu ses compétences aux organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire.

2. – Les organismes de formation

a) Les cocontractants des collectivités locales

Les organismes de formation sont soumis au contrôle de l'État :

- pour les activités exercées dans le cadre de la formation professionnelle continue. Ceci recouvre par exemple les activités entrant dans le cadre des plans de formation des entreprises ;

- pour les actions de formation financées par l'État . Il en est ainsi par exemple des programmes de formation de demandeurs d'emploi ou de publics particuliers pris en charge par l'État ;

- pour les formations dispensées à des jeunes titulaires de contrats d'insertion, contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation ;

- pour les actions financées par le Fonds social européen.

La portée du contrôle exercé varie selon la nature des financements.

Lorsque les actions sont exclusivement financées par les collectivités locales, aucune disposition ne permet de procéder directement à des redressements à l'encontre des organismes de formation. La décentralisation de la formation professionnelle au profit des régions et, singulièrement, depuis la loi d'orientation quinquennale de 1993, la formation qualifiante et préqualifiante des jeunes, exigeraient que cette lacune soit comblée.

Sans doute plusieurs régions ont-elles mis en place des dispositifs d'audit de leurs actions dans le domaine de la formation

professionnelle. Mais elles ne disposent pas des pouvoirs d'investigation et de redressement confiés aux agents commissionnés de l'État et associés à une fonction de police générale de la formation professionnelle, qui dépasse le simple contrôle de l'usage des fonds publics et présente certaines analogies avec les compétences des services fiscaux.

Il a été indiqué à la Cour par la ministre chargée de l'emploi et de la solidarité que l'extension des compétences des services de contrôle serait envisagée dans le cadre de la préparation du projet de réforme de la formation professionnelle.

b) Les organismes de formation bénéficiaires des fonds de la taxe d'apprentissage

La loi du 6 mai 1996 relative au financement de l'apprentissage a soumis les collecteurs de taxe d'apprentissage au contrôle financier de l'État assuré par les services de contrôle de la formation professionnelle. Toutefois ce contrôle ne s'étend pas aux organismes de formation bénéficiaires de concours provenant des fonds de la taxe d'apprentissage.

Certes, le contrôle des centres de formation d'apprentis tant sur le plan pédagogique que sur le plan administratif et financier est assuré par les services d'inspection relevant du ministère de l'éducation nationale ou du ministère de l'agriculture. Par ailleurs, l'article 20 du décret du 12 avril 1972 relatif à la taxe d'apprentissage prévoit la possibilité, à l'initiative des préfets ou des comités départementaux de la formation professionnelle de mener des enquêtes sur l'utilisation des fonds recueillis auprès des organismes bénéficiaires. Il serait toutefois utile que le contrôle des collecteurs dévolu en 1996 aux services de contrôle de la formation professionnelle puisse être étendu à celui des bénéficiaires finaux. Plus généralement, la rationalisation et la coordination de l'ensemble de ces procédures, qui portent sur des opérations ou des agents différents, serait souhaitable.

La ministre de l'emploi et de la solidarité a fait connaître à la Cour que, pour donner suite à sa recommandation, l'aménagement du contrôle financier de l'État pourrait être envisagé dans le cadre d'un projet de loi en préparation relatif à la taxe d'apprentissage.

B. – Des moyens de contrôle insuffisants

1. – L'organisation du contrôle et les effectifs

a) *L'organisation du contrôle*

La fusion de la délégation à la formation professionnelle et de la délégation à l'emploi ainsi que celle des délégations régionales à la formation professionnelle et des services extérieurs du travail en 1997 ont eu d'importantes incidences sur l'organisation des services de contrôle qui relevaient de l'administration de la formation professionnelle.

L'élaboration des textes a été séparée de la fonction de contrôle. En effet, cette mission a été enlevée au groupe national de contrôle (GNC) pour être confiée aux services gestionnaires de la formation professionnelle au sein de la DGEFP.

Au sein des services déconcentrés, la fonction de contrôle a été confiée aux directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP).

Plus que les modifications organisationnelles, certains aspects de la gestion des personnels de contrôle sont de nature à peser au moins temporairement sur l'efficacité des services.

Les corps de contrôle de la formation professionnelle, inspecteurs et contrôleurs, ont fait l'objet d'une intégration en plusieurs étapes dans les corps d'inspecteurs et de contrôleurs du travail. Si cette réforme peut se justifier par l'unification des services déconcentrés de l'administration du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et, dans son principe, devrait permettre une plus grande souplesse dans la gestion et l'affectation des personnels, il reste que les tâches du contrôle de la formation professionnelle ne sont pas de même nature que celles de l'inspection du travail. Par leur objet et leur méthode, qui met en jeu des examens de comptabilités commerciales pouvant aboutir à des redressements financiers, elles se rapprochent plus des fonctions de contrôle assumées par les services fiscaux que de la surveillance de l'application de la législation du travail.

Compte tenu de ces éléments, la fusion des corps de contrôle des services déconcentrés de l'emploi risque d'entraîner une dégradation de la qualité technique des contrôles de la formation

professionnelle, si elle ne s'accompagne pas d'un effort important de formation initiale et continue des agents concernés. Dans le domaine de la formation initiale, l'organisation des études à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) n'a été revue, pour tenir compte de ces nouvelles données, qu'à compter de la scolarité 1999-2000. Pour la formation continue, selon les informations données à la Cour, des réflexions sont en cours avec l'INTEFP.

b) Les effectifs

Alors que le champ d'action des services de contrôle a été étendu en raison du contrôle des fonds communautaires en matière de formation professionnelle et de l'institution d'un contrôle sur les collecteurs de taxe d'apprentissage, leurs effectifs ont diminué.

Les effectifs du GNC sont tombés de 17,3 personnes (équivalents temps plein) dont 14 cadres de catégorie A en 1995 à 9,1 personnes dont 6,6 cadres A en 1999, dont 2,2 inspecteurs.

S'agissant des services régionaux de contrôle, selon les informations données par les DRTEFP de métropole¹⁰⁶ pour la période 1993 à 1997, les effectifs affectés au service de contrôle dans les anciennes délégations régionales à la formation professionnelle, qui étaient de 143,7 équivalents temps plein en 1997, se sont établis à 132,3 personnes en 1999, dont 69,7 inspecteurs, 39,6 contrôleurs, 23 agents de catégorie C.

Ces évolutions sont dues en partie à l'intégration déjà évoquée des corps spécialisés dans ceux de l'inspection du travail qui a entraîné de 1995 à 1999 une interruption des recrutements et des départs vers l'inspection du travail.

La situation est, de surcroît, inégale selon les régions. Le SRC d'Île-de-France avait en charge, en 1999, 44,8 % des sommes contrôlables par les services régionaux avec 11,6 % des agents affectés dans ces services.

Compte tenu de cette situation, aucun contrôle sur place des organismes paritaires n'a été effectué par le GNC de 1997 à 1999. L'utilité de ces contrôles apparaît à certains redressements. Ainsi le

¹⁰⁶ Hors PACA.

Fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière (FAFIH) a fait l'objet en 1997 d'une décision de redressement de 92,2 millions en grande partie motivée par l'absence d'utilisation des fonds collectés.

Dans l'ensemble, le nombre d'organismes contrôlés est passé de 2 874 en 1997 à 1 507 en 1999 et le montant des décisions de redressement de 852 millions en 1995 à 75,1 MF (11,44 millions d'euros) en 1999.

2. – Une politique de contrôle à préciser

a) Le recueil des informations de base

Les moyens en personnel des SRC sont largement absorbés par des tâches administratives, au détriment des opérations de contrôle proprement dites : saisie des déclarations fiscales n° 2483 relatives à la participation des employeurs à l'effort de formation qui leur sont transmises par les services fiscaux, des déclarations n° 2068 relatives au crédit d'impôt formation reçues directement des employeurs et des bilans pédagogiques et financiers adressés chaque année par les organismes de formation. Ces informations sont centralisées par le GNC pour l'établissement de diverses statistiques. Les services de contrôle saisissent également les états statistiques et financiers adressés par les organismes collecteurs de leur ressort, données également centralisées par le GNC.

Ce dispositif appelle plusieurs observations :

- les services fiscaux procèdent également à la saisie des déclarations n° 2068 relatives au crédit d'impôt, ce qui fait double emploi avec les tâches qu'effectuent les services de la formation professionnelle ;

- des discordances importantes – qui peuvent atteindre plus de 50 % dans certaines régions (PACA) – apparaissent pour le nombre des entreprises de plus de dix salariés entre la base de données SIRENE de l'INSEE et les fichiers des services régionaux de contrôle. Elles paraissent résulter de lacunes dans la transmission par les services fiscaux aux services régionaux de contrôle des déclarations n° 2483 ;

- les bases de données ainsi constituées sont enfin incomplètes dans la mesure où elles ne portent pas sur des acteurs ou des procédures d'importance non négligeable : missions locales, PAIO

(permanences d'accueil, d'information et d'orientation), CARIF (centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation), prestataires de bilans de compétences ou collecteurs de la taxe d'apprentissage, concours du FSE, engagements de développement de la formation professionnelle des entreprises, contrats d'insertion en alternance, sur lesquels les DRTEFP disposent pourtant d'éléments.

Ces bases de données sont peu utilisées par les SRC pour orienter leur politique de vérification. Au surplus, l'absence de guide méthodologique de contrôle assorti de protocoles de vérification conduit les agents à mener les contrôles selon leurs propres méthodes.

b) La définition des orientations de la politique de contrôle

A compter de 1993, des orientations générales annuelles en matière de contrôle ont été formulées au niveau central. Toutefois, si la circulaire applicable à 1993 les fixait pour la première fois de façon relativement précise et chiffrée, il n'en a pas été de même les années suivantes.

Sans doute, comme cela a été indiqué à la Cour, le contrôle n'a-t-il pas été entièrement dépourvu d'orientations. Ainsi le contrôle des fonds FSE a fait l'objet d'un effort particulier au cours des dernières années. Il reste qu'il n'existe pas d'outils permettant de déterminer des zones de risques et d'évaluer les résultats obtenus. L'orientation des contrôles demeure largement à la discrétion des services régionaux. Elle vise souvent à réaliser des vérifications exhaustives dont sont espérés des redressements importants. Il en résulte un allongement de la durée des contrôles, par rapport à des actions moins lourdes qui assureraient une plus grande présence des contrôleurs sur le terrain. Dés lors, l'occurrence moyenne d'un contrôle reste faible : de l'ordre de 30 ans pour une entreprise, 50 ans pour un organisme de formation (23 ans si l'on fait l'hypothèse qu'un tiers seulement des organismes sont actifs), 36 ans pour un organisme d'accueil, selon la moyenne des taux de contrôle sur la période 1993-1996 portant sur tous les assujettis.

II. – La gestion de la dotation de décentralisation de la formation professionnelle

Comme pour les autres compétences concernées, la décentralisation de la formation professionnelle s'est accompagnée

d'un transfert aux régions de ressources correspondant au coût des actions décentralisées.

La décentralisation de la formation professionnelle s'est faite en deux étapes :

- la loi du 7 janvier 1983 a prévu que "la région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue". L'État conservait toutefois la faculté de poursuivre une politique de formation professionnelle qui lui soit propre en tous domaines sous réserve d'éviter une localisation régionale trop étroite ;

- la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a confié aux régions, en l'accompagnant des financements correspondants, la formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans¹⁰⁷. Ce transfert de compétence a été effectif à compter du 1er juillet 1994 pour les formations qualifiantes. Il est intervenu à compter du 1er janvier 1999, après une période transitoire, pour les formations pré-qualifiantes, les régions ayant la possibilité d'anticiper ce dernier transfert grâce à des conventions de délégation de compétences conclues avec l'État.

Les ressources transférées aux régions en 1983 et 1993 sont constituées :

- d'une ressource fiscale, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles ;

- d'une dotation de décentralisation de nature budgétaire.

La Cour a examiné la gestion de cette dotation sur les exercices 1994 à 1997.

Inscrite au chapitre 43-06 du budget de l'emploi "dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage". d'un montant total de 7,9 milliards dans la loi de finances pour 2000, elle est constituée de diverses composantes additionnées au fil du temps¹⁰⁸.

¹⁰⁷ L'État peut accueillir des jeunes dans ses dispositifs de formation, mais à un autre titre (demandeurs d'emploi par exemple).

¹⁰⁸ - dotation de la loi de 1983 : 3 249,9 millions dans le projet de loi de finances 2000,
- dotation de la loi de 1993 (actions qualifiantes) : 1 862,2 millions,

A. – Une répartition figée entre les régions

La fixation et la gestion de la dotation de décentralisation de la formation professionnelle combinent des principes généraux applicables à l'ensemble des dotations de décentralisation (compensation des charges au moment de la décentralisation et revalorisation forfaitaire annuelle) et des règles spécifiques (caractère évolutif de la répartition entre régions et affectation dans les budgets régionaux sur laquelle on reviendra plus loin).

S'agissant de la répartition entre les régions, la loi du 7 janvier 1983 a prévu que cette répartition serait notamment « fonction de la structure et du niveau de qualification de la population active, ainsi que de la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant ». Ce principe a été confirmé par l'article 50 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Le législateur a ainsi voulu que la répartition de la dotation de décentralisation de la formation professionnelle revête un caractère évolutif.

Dans les faits, la loi a été imparfaitement appliquée et sa portée a été fortement limitée.

Le code général des collectivités territoriales prévoit que la répartition des dotations est opérée par décret en Conseil d'État. Certains éléments de la dotation n'ont jamais fait l'objet d'un tel texte. Pour ce qui est de la dotation de 1994 relative aux formations qualifiantes des jeunes, elle a été répartie jusqu'en 1999 sur la base d'un décret valable pour la première année seulement de son application.

Sur le fond, le caractère évolutif de la répartition régionale des dotations a été restreint.

S'agissant de la dotation de la loi de 1983, le décret du 7 janvier 1985, en retrait sur un décret du 14 avril 1983 jugé trop redistributif, n'a fait porter l'ajustement de la répartition entre régions que sur une très faible fraction de son montant. Il a été admis qu'après imputation d'un préciput en faveur des départements d'outre-mer sur le montant

-
- dotation de la loi de 1993 (actions préqualifiantes en faveur des jeunes) : 2 665 millions,
 - loi du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage : 107,9 millions,
 - enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire : 56,1 millions,
 - frais de gestion du CNASEA : 26,7 millions.

global de la dotation, les régions auraient droit à la reconduction de ce qui leur avait été alloué l'exercice précédent, y compris les sommes attribuées au titre de la modulation, qui sont ainsi consolidées. Ainsi, cette modulation ne porte-t-elle, pour l'année courante, que sur un faible pourcentage de la dotation de décentralisation, 1,24 %, soit 38,2 millions sur 3,09 milliards en 1997.

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

Le décret de 1985 a prévu la combinaison de différents critères diversement pondérés : nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de six mois en avril de l'année précédente (50 % de la pondération), nombre total d'actifs de plus de seize ans sans diplôme au recensement (30 %), nombre total d'apprentis en centre de formation d'apprentis en 1982 (12 %), durée totale des formations financées par l'État en 1982 au titre du fonctionnement des stages ou de la rémunération des stagiaires (8 %).

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

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

Depuis 1994, les critères évolutifs ont été gelés. Le critère fondé sur le nombre de jeunes sortis du système éducatif sans diplôme

reflétait la situation observée en septembre 1991 et celui fondé sur le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans sans diplôme ou titulaires d'un diplôme de niveau V correspondait à la situation observée en janvier 1994.

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

B. – Une affectation aux fonds régionaux de la formation professionnelle non traduite dans les faits

L'article 85 de la loi du 7 janvier 1983 a instauré dans chaque région un fonds de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue géré par le conseil régional et alimenté chaque année par les crédits transférés par l'État au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

L'affectation des ressources transférées ainsi prévue était incomplète puisqu'elle ne portait pas sur le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur mais sur les seuls crédits transférés par l'État.

Aussi incomplète soit-elle, cette affectation n'a pas été mise en œuvre. Une circulaire conjointe du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'intérieur en date du 13 mai 1983 a prévu l'inscription de la participation de l'État parmi les charges et produits non affectés des budgets régionaux. Cette position a été confirmée par une instruction de la direction de la comptabilité publique du 25 mai suivant. De son côté, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a fait connaître à la Cour que le ministère de l'emploi et de la solidarité considérait que les dotations du chapitre budgétaire intéressé étaient, pour les régions, libres d'affectation et soumises au même régime que la dotation générale de décentralisation dont les crédits sont gérés par le ministère de l'intérieur.

Il conviendrait de tirer les conséquences de cette pratique. L'article L 4332-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit l'existence de fonds régionaux de la formation professionnelle, devrait être modifié. Les crédits du chapitre 43-06 du budget de l'emploi devraient être transférés au budget du ministère de l'intérieur. Enfin, la dotation de décentralisation de la formation professionnelle devrait cesser d'être comptée dans l'effort de l'État en matière de

formation professionnelle, effort qui devrait être ainsi minoré de près de 8 milliards¹⁰⁹.

C. – Un transfert sans visibilité suffisante

Le code général des collectivités territoriales prévoit que tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences.

Les conditions dans lesquelles les régions exercent cette obligation dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage ont été définies dans un premier temps par le décret du 7 janvier 1985 et, à compter du 1^{er} janvier 1995 et jusqu'en 1999 par un décret du 11 juillet 1994 assorti d'un arrêté du 27 décembre qui a allégé les dispositions antérieures.

Les informations demandées dans ce cadre, normalisées sous forme de tableaux, portent sur l'utilisation des ressources censées être affectées à la formation professionnelle (cf. supra) et la consistance en termes physiques et financiers des actions réalisées.

Ces informations transmises annuellement par les régions sont centralisées par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi et de la solidarité. Elles servent, entre autres, à l'établissement de l'annexe au projet de loi de finances sur la formation professionnelle.

Les conditions dans lesquelles le dispositif de 1994 a été mis en œuvre montrent que la décentralisation s'est accompagnée d'une perte d'information :

- les périodes de référence des données collectées ne sont pas toujours homogènes. Si les ressources des régions correspondent à l'année civile de perception, les dépenses mandatées au cours de l'année peuvent se référer à des actions relevant d'années ou de campagnes antérieures. Quant aux données physico-financières, elles

¹⁰⁹ Dans le fascicule budgétaire (bleu) relatif au budget de l'emploi et de la solidarité pour 2000, les crédits du chapitre 43-06 figurent en quasi-totalité (7 937,6 millions) dans l'agrégat n°2 "participation de l'État à la formation professionnelle" (26 milliards) au même titre que, par exemple, les financements en faveur de l'apprentissage, les contrats de plan ou les actions de formation qui restent à la charge de l'État.

sont établies par référence à une "campagne" de formation à cheval sur deux exercices, ce qui rend leur rapprochement souvent difficile avec les informations budgétaires ;

- certaines régions omettent de préciser les périodes de référence des données physico-financières, d'autres combinent des informations de périodes différentes, d'autres enfin font référence à des périodes qui dépassent les douze mois d'une campagne. Une partie de ces imprécisions tient à l'insuffisance ou au retard de l'information communiquée aux régions par les organismes de formation, source dont elles sont inévitablement dépendantes. Certaines régions y suppléent par des estimations qui leur sont propres ;

- enfin, l'arrivée tardive à la DARES des résultats de l'enquête et l'obligation d'établir l'annexe budgétaire sur la formation professionnelle limitent à la fois dans le temps et dans leur portée les travaux de validation.

Depuis le contrôle de la Cour, un arrêté du 2 septembre 1999 a modifié le dispositif de 1994. Les questionnaires ont été allégés, l'année civile a été prise comme cadre temporel unique, le seul concept d'entrée en formation a été retenu pour évaluer le volume des actions, la classification des stages a été revue en fonction de l'évolution des modes d'action. Enfin la DARES a décidé de procéder à un renvoi systématique au niveau régional (conseils régionaux et DRTEFP) des données régionales et de la synthèse nationale.

III. – Le volet formation professionnelle des contrats de plan État-régions

La Cour a procédé à l'examen de l'élaboration et de l'exécution des contrats de plan dans le domaine de la formation professionnelle sur les exercices 1994 à 1999. Au moment du contrôle de la Cour, la période d'exécution des contrats de plan n'était pas achevée.

Dans un domaine où les compétences des pouvoirs publics sont partagées entre l'État et les régions, les contrats de plan pouvaient constituer une procédure de concertation et d'harmonisation de l'action locale de l'État et de ces collectivités et même, dans une visée plus ambitieuse, contribuer à la définition d'une politique d'ensemble de la formation professionnelle. Les constatations de la Cour, dont les investigations ont été menées, outre l'administration centrale, dans six régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Poitou-Charentes et Bretagne) sont loin de correspondre à ces perspectives.

A. – Une procédure de portée limitée

Les contrats de plan État-régions signés entre le 22 février et le 18 juillet 1994 ont vu l'État s'engager pour une durée de cinq ans à compter de 1994 – portée à six ans par décision du Premier ministre à la fin de l'exercice 1996 – à hauteur de 70 milliards au total. L'engagement au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage, dit volet « formation professionnelle » des contrats de plan, atteignait 3,15 milliards, soit 4,5 % de l'engagement total de l'État dans les contrats de plan. Ce montant et ce pourcentage étaient en retrait sur ceux des contrats de plan 1989-1993, pour lesquels la formation professionnelle et l'apprentissage avaient été financés par l'État à hauteur de 3,3 milliards représentant près de 6 % de l'engagement total.

Les crédits ont été répartis en fonction des programmes en cours au titre des précédents contrats de plan et des demandes des préfets dans la limite de l'enveloppe totale disponible. Les clefs de répartition n'avaient pas été fixées à l'avance mais les régions étaient classées selon le caractère plus ou moins prioritaire de leurs besoins. La classification opérée n'était qu'indicative et, dans certains cas, comme il est naturel, elle a eu moins d'effet que la plus ou moins grande

volonté des collectivités régionales de mettre en valeur le volet "formation professionnelle" du contrat de plan.

B. – Un suivi déficient

Le suivi du volet « formation professionnelle » des contrats de plan s'est limité, comme l'avait relevé la Cour de façon générale dans son rapport public pour 1998, à un suivi des consommations budgétaires. Les tentatives n'ont cependant pas manqué pour dépasser ce point de vue. Elles ont été pour la plupart décevantes.

1. – La circulaire du 9 décembre 1993

Cette circulaire du commissariat général du plan relative à la mise en œuvre de la démarche d'évaluation dans les procédures contractuelles fixait aux préfets des règles générales d'évaluation des actions inscrites dans les contrats de plan.

Elle prévoyait une évaluation conduite en partenariat entre les différents signataires des contrats. Le financement de la part de l'État était assuré par prélèvement d'une quote-part de 6/10 000 de l'enveloppe globale des contrats de plan, affectée au budget du commissariat au plan puis déléguée aux préfets au fur et à mesure des besoins. Pour le volet formation, cette quote-part correspondait à 1,85 million. L'évaluation devait se faire en termes d'efficacité, ce qui la « distinguait radicalement du contrôle de gestion ou simple suivi physique et financier qui constituait néanmoins un préalable ». L'organisation même des procédures d'évaluation était laissée à la discrétion des préfets en coordination avec les autres signataires des contrats.

Ce dispositif souffrait de plusieurs faiblesses :

- les évaluations ne devaient couvrir que des programmes particuliers choisis séparément dans chaque région. Elles ne pouvaient permettre d'apprécier l'efficacité d'un programme donné au niveau national ni de l'ensemble de la politique contractuelle d'une région ;

- le caractère facultatif et la nécessité d'un accord des partenaires pouvait conduire à ne pas évaluer les programmes qui l'auraient nécessité, soit en raison de l'imprécision de leurs objectifs, soit parce qu'ils rencontraient des difficultés particulières.

De fait, une sous-consommation de l'enveloppe prévue a été constatée. Seulement six études ont été financées dans cinq régions pour un coût total d'environ 1,2 million.

La circulaire du 25 août 2000 qui porte sur les procédures d'évaluation applicable aux contrats de plan 2000-2006 a institué un nouveau dispositif .

2. – La circulaire du 7 juin 1994

Cette circulaire du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle relative à la mise en œuvre des volets formation professionnelle des contrats de plan État-région 1994-1998 consacrait l'une de ses parties au contrôle, au suivi et à l'évaluation des actions menées et prévoyait divers dispositifs à cette fin :

- des contrôles sur place des actions contractualisées,
- un comité État-région de suivi du volet formation professionnelle
- un bilan annuel des actions contractualisées présenté au comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) et transmis à la DGEFP ;
- un dispositif de suivi régional comprenant un bilan annuel en termes de crédits engagés et mandatés et un tableau de bord de suivi.

L'application de ces dispositions appelle les constatations suivantes :

- les contrôles sur place n'ont été opérés que dans une minorité de régions.;
- si les comités de suivi ont fonctionné conformément aux objectifs de la circulaire, l'information de l'État sur les activités des régions restait très dépendante des régions elles-mêmes. Par ailleurs, aucune remontée d'information n'a été organisée vers la DGEFP ;
- des bilans de l'exécution du contrat de plan n'ont été présentés qu'épisodiquement aux COREF;
- le dispositif de suivi prévu par la circulaire de 1994 n'ayant pas été mis en œuvre par certaines régions, il a été abandonné.

3. – Les synthèses d'ensemble en cours de période

A défaut de suivi permanent, des synthèses ont été prévues en cours de période.

Par marché négocié en date du 6 décembre 1996, la DGEFP a confié à une société d'études l'évaluation du volet formation professionnelle et apprentissage du contrat de plan. Cette étude devait s'appuyer sur six monographies régionales accompagnées d'une note de synthèse. Si les monographies ont été réalisées, le rapport de synthèse n'a pas été établi.

En 1997, la DGEFP a demandé aux directions régionales de l'emploi et de la formation professionnelle de regrouper leurs engagements pour la durée du contrat de plan ainsi que leurs dépenses pour les trois premiers exercices et de les accompagner d'une note analysant les principales caractéristiques de la mise en œuvre du contrat de plan. Elle a regroupé les données financières ainsi obtenues et établi un tableau de bord pour la seule année 1995.

L'exercice présentait cependant certaines limites techniques. Il est en effet apparu que les fiches de synthèse provenant des DRTEFP n'étaient pas toujours exhaustives, que plusieurs directions régionales n'ont pas respecté le regroupement des actions qui leur était proposé, que le degré de détail des informations financières a pu varier d'une région à l'autre, que certaines régions, notamment d'outre-mer n'ont pas répondu, que, dans quatre régions, les engagements au titre des contrats de plan ne coïncidaient pas avec les engagements notifiés et suivis en termes budgétaires.

Un bilan intermédiaire a été lancé dans les mêmes conditions au début de 1999. Ses résultats ont présenté les mêmes limites.

4. – Les évaluations régionales

Dans plusieurs des régions qui ont donné lieu à un contrôle sur place, des évaluations, souvent financées conjointement par l'État et la région, ont été présentées. Elles ont trait soit à l'ensemble du contrat, soit à des actions spécifiques et ont eu fréquemment le mérite de rapprocher des données physiques et financières. Tel a été le cas de la Bretagne, de la région Poitou-Charentes ou du Nord-Pas-de-Calais. A la connaissance de la Cour, aucune exploitation n'a été faite au niveau central, ne serait-ce qu'au titre d'une diffusion des bonnes pratiques aux autres régions.

C. – Des financements de l'État dont l'incidence est difficile à apprécier

La contractualisation de certaines dépenses de l'État n'est pas sans susciter quelques interrogations.

1. – Le financement d'actions régionales par l'État : le cas de l'apprentissage

Les crédits de fonctionnement de l'État destinés à l'apprentissage tels qu'ils ont été isolés dans la nomenclature budgétaire se sont élevés à 696,5 millions en fonctionnement, soit 22,1 % des crédits à déléguer. Les crédits d'investissement destinés à l'équipement des centres de formation d'apprentis ne peuvent pas toujours être isolés des autres crédits contractualisés. Pour douze régions pour lesquelles la distinction a été possible, les engagements contractualisés se sont élevés à 189,4 millions, soit 48,4 % du total des dépenses d'investissement contractualisées. Le financement de l'apprentissage a ainsi représenté la part la plus importante des moyens affectés par l'État aux contrats de plan dans le domaine de la formation professionnelle.

Or, l'apprentissage est une compétence intégralement décentralisée. L'État intervient en effet aujourd'hui en ce domaine principalement sous forme d'une aide à l'emploi d'apprentis visant l'allègement du coût du dispositif pour les maîtres d'apprentissage et consistant en exonérations de cotisations sociales compensées budgétairement à la sécurité sociale et en primes versées aux employeurs. Si les sommes consacrées à ces transferts sont importantes (8,8 milliards dans le projet de loi de finances pour 2000), les contributions de l'État, dans le cadre des contrats de plan, au fonctionnement et au développement de l'appareil de formation proprement dit sont relativement faibles au regard de l'effort des régions et il est nettement apparu dans plusieurs régions que ses apports n'ont guère influé sur les orientations des collectivités territoriales concernées. Certains services ont justifié l'intervention financière de l'État par la meilleure connaissance qu'elle donne aux DRTEFP de la mise en œuvre du programme régional d'apprentissage. Mais, dans certains cas, le retour d'information ne permet pas de déterminer à quelles actions particulières les crédits contractualisés ont été affectés.

2. – Des financements au titre des contrats de plan, en complément d'autres financements budgétaires de droit commun

Des engagements de l'État ont été imputés sur les crédits réservés aux contrats de plan s'agissant de certaines actions financées de façon habituelle, hors contrat de plan, sur d'autres rubriques du budget de l'emploi.

Il en a été ainsi pour des actions de politique contractuelle avec les entreprises et les branches professionnelles (engagements de développement de la formation et contrats d'études prospectives), des ateliers pédagogiques personnalisés, des centres inter-institutionnels de bilans de compétences, des actions menées dans le cadre du programme ingénieurs et cadres supérieurs ou au profit de publics particuliers à la charge de l'État (illettrés, détenus, réfugiés). Les financements ainsi prévus se sont élevés à 370,1 millions, soit 11,7 % des engagements totaux de l'État dans le cadre du volet « formation professionnelle », chiffre sous-estimé, dans la mesure où ces actions ont pu être reprises dans d'autres volets des contrats de plan.

Il est souvent difficile de mesurer la portée de ces financements qui seraient intervenus dans bien des cas hors contrat de plan. Il est à noter que leur inscription au contrat présentait le double avantage de contribuer à son équilibre et, pour les services gestionnaires, de « sanctuariser » les crédits de l'espèce en les mettant à l'abri de toute régulation budgétaire.

3. – Le financement de structures permanentes en association avec les régions

Comme au cours des précédents contrats de plan, une part importante des crédits contractualisés a été consacrée au financement d'institutions permanentes chargées d'un rôle d'études et de diffusion d'informations sur la formation, les observatoires régionaux sur l'emploi et la formation (OREF) et les CARIF. Dans certaines régions ces structures ont pu revêtir une forme et une appellation spécifiques.

Les engagements de l'État pour ces organismes se sont élevés à 328,4 millions, soit 10,2 % de ses engagements totaux. Si, au niveau des services déconcentrés de l'État, leur fonctionnement et le pilotage effectué conjointement avec les régions sont en général considérés comme satisfaisants, on peut s'interroger sur le recours à la procédure du contrat de plan, par définition limitée dans le temps, pour financer

des structures qui, aujourd'hui, sont devenues des éléments permanents des interventions publiques.

IV. – Les organes centraux de coordination de la formation professionnelle

La plupart de ces organes sont anciens et remontent à la loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle du 3 décembre 1966 et au décret du 18 janvier 1967 relatif à la coordination de la politique de formation professionnelle et de promotion sociale. La volonté de coordination de la politique de formation professionnelle se matérialisait dans le décret de 1967 par la création d'un secrétariat commun aux organes alors créés. Ce secrétariat sera ultérieurement assuré par la délégation à la formation professionnelle instituée en 1981 et rattachée, comme le secrétariat commun, aux services du Premier ministre (décret du 28 janvier 1981).

Ce dispositif était l'expression d'une politique de la formation professionnelle conçue comme, à la fois, interministérielle et concertée avec les partenaires sociaux.

A. – Les organes à caractère décisionnel

1. – Le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale et le groupe permanent de hauts fonctionnaires

Ce comité interministériel comprend aujourd'hui à titre permanent, sous la présidence du Premier ministre, les ministres chargés de la réforme administrative, de l'économie et des finances, de l'éducation nationale, de l'agriculture, de l'industrie, des affaires sociales et des droits de la femme.

Il définit l'orientation de la politique de formation professionnelle et de promotion sociale et se trouve investi d'une tâche de coordination des différentes administrations.

Il s'est réuni pour la dernière fois le 10 janvier 1983 dans le cadre de la préparation du IX^{ème} plan.

Le groupe permanent de hauts fonctionnaires qui lui était associé était chargé de préparer ses travaux et de suivre l'application

de ses décisions. Il devait préparer pour le comité un rapport annuel sur les actions entreprises par les différents ministères ¹¹⁰.

Il s'est réuni pour la dernière fois le 4 avril 1995 pour étudier les conditions de sa réactivation.

2. – Le conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS)

Cet organisme associe un représentant des ministres participant au comité interministériel et un nombre égal de personnalités qualifiées. Celles-ci aujourd'hui au nombre de douze sont des représentants des partenaires sociaux : syndicats de salariés (5 membres), organisations patronales (4 membres) et représentants des organismes consulaires (3 membres). Il est présidé par une personnalité désignée par décret.

Le conseil de gestion du FFPPS a été à l'origine conçu comme un organisme doté d'un pouvoir décisionnel. Le code du travail lui donne le pouvoir d'arrêter annuellement la répartition des crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale au vu des demandes présentées par les différents départements ministériels. Cette répartition doit comporter une réserve pour financer soit des actions nouvelles en cours d'année, soit des études ou des expériences témoins¹¹¹.

Ces compétences se sont très largement amenuisées. Les crédits relevant du fonds de la formation professionnelle ont considérablement diminué. D'un montant de plus de 6 milliards dans le projet de loi de finances pour 1991, ils se sont élevés à 2,25 milliards dans le projet de loi de finances pour 1999, évolution due en large part à la décentralisation. La répartition par article des crédits est pour l'essentiel effectuée par le ministère de l'emploi. La réserve budgétaire prévue par le code du travail n'existe pas. Si le conseil de gestion garde une influence sur certaines opérations, par exemple le financement des missions locales, il est en fait devenu essentiellement un organe consultatif.

¹¹⁰ Au niveau régional, le décret de 1967 créait des groupes régionaux analogues au groupe permanent au niveau central.

¹¹¹ Un décret du 30 mai 1983 lui a donné également un pouvoir consultatif sur la répartition des crédits transférés aux régions au titre de la décentralisation.

B. – Les organes consultatifs

1. – Le conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi et sa commission permanente

Le Conseil national de la formation professionnelle comprend 10 représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs, 10 personnalités qualifiées et les ministres et hauts fonctionnaires du comité interministériel ou leurs représentants.

Il s'agit d'un organe de concertation et de propositions en matière de formation professionnelle ainsi que cela ressort du code du travail. Il a tenu ses deux dernières réunions en février 1974 et décembre 1987.

Si le conseil national est en sommeil, sa commission permanente, dont les membres sont nommés par décret parmi les représentants d'organisations syndicales et les personnalités qualifiées du conseil, fonctionne. Le code du travail lui confie notamment une fonction consultative en matière d'apprentissage (conventions types relatives à la création et au fonctionnement des centres nationaux de formation d'apprentis, refus ou résiliation de conventions portant création de CFA, textes réglementaires intéressant l'apprentissage) ; le groupe permanent de hauts fonctionnaires du comité interministériel peut également la consulter. Elle donne également un avis sur les agréments des organismes collecteurs paritaires des contributions des employeurs.

Dans les faits, la commission permanente est devenue l'instance de consultation du ministère en charge de la formation professionnelle sur les textes législatifs et réglementaires relatifs au cadre juridique de la formation professionnelle et à la mise en œuvre des dispositifs engagés et financés par l'État, et prend ainsi la place du conseil national.

2. – Le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue

Ce comité a été créé par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Cette loi lui a confié la tâche de « veiller à la cohérence et à l'efficacité des actions entreprises par l'État et les régions en matière

de formation professionnelle » et de « proposer toute mesure tendant à mettre en harmonie les programmes régionaux et à coordonner les orientations adoptées respectivement par l'État et par les régions ».

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a donné également au comité la fonction « d'évaluer les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue », cette fonction d'évaluation apparaissant ainsi comme une contrepartie de la décentralisation.

Le comité, dont les membres sont nommés pour six ans, est tripartite et associe des représentants élus des conseils régionaux, des représentants des organisations syndicales et professionnelles et des représentants de l'État. Collège nombreux (52 personnes), il est doté de moyens administratifs légers : un secrétaire général et cinq personnes en 1999. Ses dépenses se sont élevées à 2,5 millions environ en 1998¹¹², hors dépenses de personnel.

Outre une fonction consultative, il a une activité d'études matérialisée par des travaux sur différents sujets intéressant la formation professionnelle et publie tous les trois ans, conformément à la loi, un rapport d'activité dans lequel il procède à une évaluation d'ensemble des politiques régionales d'apprentissage.

Deux évaluations sont ainsi intervenues respectivement sur la période 1995-1996 et 1997-1999. Elles ont porté principalement sur l'insertion professionnelle des jeunes. Les travaux techniques ont été confiés au Centre d'études sur les qualifications (CEREQ), établissement public à caractère administratif, par deux marchés attribués sans mise en concurrence.

Deux éléments ne peuvent manquer d'appeler l'attention.

Dans la conduite de ses travaux, le comité a constaté l'insuffisance des données statistiques et financières régionales disponibles nécessaires à son travail d'évaluation notamment à l'occasion de l'établissement de portraits statistiques des différentes régions. Cette constatation rejoint celle de la Cour formulée plus haut.

¹¹² Dernière année où les dépenses de fonctionnement du comité, dépenses d'études comprises, ont été regroupées sur une seule rubrique budgétaire : chapitre 34-98 "Matériel et fonctionnement des services", article 91 "comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle" du budget de l'emploi

Il a par ailleurs privilégié des thématiques d'ensemble et une approche transversale des politiques régionales de formation professionnelle.

Outre les deux organismes qui viennent d'être évoqués, une commission nationale des comptes de la formation professionnelle a été créée par une loi du 4 février 1995 et organisée par un décret du 12 mars 1996. Elle ne s'est réunie qu'une fois, en mars 1997, pour son installation.



Une fonction de contrôle négligée, des contrats de plan de faible portée, des dotations de décentralisation dont la répartition entre les régions a été largement figée et dont le rattachement à l'effort spécifique de l'État en matière de formation professionnelle peut être discuté, un système d'information déficient, des organes de coordination en large part inactifs ou frappés de dépérissement, telles sont les insuffisances relevées par la Cour qui a notamment pris acte des intentions de réforme dont la ministre de l'emploi et de la solidarité lui a fait part.

Mais autant que de déficiences, ces faits témoignent d'une modification profonde de l'orientation de l'action de l'État au regard des principes qui l'inspiraient depuis plusieurs décennies et qui s'expriment dans les lois de 1966 et 1971. La décentralisation a redistribué les rôles entre les acteurs publics de façon substantielle. L'orientation croissante des actions de formation financées sur les fonds de l'État vers la politique de l'emploi a également profondément modifié le contenu de « l'obligation nationale » de la loi d'orientation de 1966. Cette évolution impose de reconsidérer les objectifs et les concepts de la politique de formation professionnelle, les modalités et les moyens de son suivi, le rôle de l'État en ce domaine et la coordination des acteurs publics. Pour contribuer à cette nécessaire réflexion et mesurer la portée des réformes d'ores et déjà annoncées par la ministre de l'emploi et de la solidarité, la Cour engagera au cours des prochains mois de nouvelles enquêtes à ce propos, en collaboration, sur des sujets entrant également dans leurs compétences, avec les chambres régionales des comptes.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

Les dispositions législatives et réglementaires relatifs au contrôle de la formation professionnelle

La Cour relève d'abord le caractère imparfait de certains textes législatifs et réglementaires applicables au contrôle de la formation professionnelle .

Je partage pleinement le constat de la Cour sur la diversité dans la définition et les modalités de calcul des dépenses de fonctionnement admises pour les différentes catégories d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Ainsi, il est exact que les règles de plafonnement des frais de gestion et d'information des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue sont complexes. C'est pourquoi, les éléments nécessaires à l'étude des frais de gestion et d'information de ces organismes collecteurs ont été intégrés dans l'état statistique et financier que doivent remettre chaque année les organismes à l'administration. Un bilan sera entrepris sur ces bases et devrait pouvoir donner lieu à des propositions de réforme allant dans le sens d'une plus grande homogénéité et simplicité.

Dans un premier temps, une modification législative devrait intervenir afin que les frais d'information des organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation fassent l'objet d'un plafonnement, comme c'est le cas pour les organismes collecteurs agréés au titre du plan de formation et des formations professionnelles en alternance. Dans un deuxième temps, en fonction des conclusions de l'action éventuellement engagée et dans le cadre plus large de la réforme de la formation professionnelle, une des pistes envisageables pourrait aboutir effectivement à proposer un taux unique et global.

De la même manière, les observations de la Cour sur les lacunes importantes dans le champ du contrôle en ce qui concerne les organismes de formation font l'objet d'un diagnostic partagé.

A titre liminaire, il convient de préciser que le contrôle par l'État est limité aux « conditions d'exécution des actions de formations financées par lui et réalisées par les organismes de

formation en vérifiant qu'elles sont assurées conformément aux stipulations de la convention ». Comme le souligne la Cour, les agents du ministère de l'emploi et de la solidarité ne sont pas habilités à contrôler des actions de formations exclusivement financées par les collectivités locales, et les agents des collectivités locales ne disposent pas des pouvoirs d'investigation et de redressement des agents de l'État.

Cependant, en l'état actuel des textes (article L 991-2 du code du travail), le contrôle n'est pas dépourvu de moyens dans la mesure où les inspecteurs et contrôleurs de l'État en charge du contrôle de la formation professionnelle demeurent pleinement compétents pour l'ensemble des actions cofinancées (et notamment pour celles qui sont cofinancées par le Fonds Social Européen, qui ont fait l'objet ces trois dernières années d'un effort de contrôle particulier). Il est également possible à ces agents de contrôler la réalité d'actions financées par des collectivités territoriale à l'occasion des contrôles globaux d'activités des organismes de formation en application de l'article L 991-1 du Code du travail. Enfin, la coopération croissante avec les services de contrôles de l'État facilite l'action des cellules d'audits des Conseils régionaux et permet un contrôle indirect plus efficace.

Ainsi donc, les capacités de contrôle de l'État existent quoique partielles. La préoccupation de la Cour de donner aux agents de l'État tous les pouvoirs d'investigation dans le cadre des missions régaliennes « de police générale de la formation professionnelle » demeure partagée par le Ministère de l'emploi et de la solidarité dans la perspective d'une réforme de la formation professionnelle

La Cour regrette que le contrôle financier de l'État ne concerne que les collecteurs de la taxe d'apprentissage (article L 119-1-1 du code du travail), et souligne que le contrôle financier de l'utilisation de la collecte doit, pour être complet, s'étendre au contrôle des bénéficiaires finaux de ladite collecte. Les contrôles sur le terrain ont également permis de vérifier la pertinence de cette observation. Elle suppose des modifications législatives, ce qui a conduit le ministère de l'emploi et de la solidarité à proposer une modification législative tendant à l'interdiction, sauf accord explicite des services de contrôle, des pratiques de sous-traitance de collecte et à l'organisation régionale de la collecte. Un texte en ce sens a été soumis au Parlement (projet de loi de modernisation sociale).

Sur les moyens de contrôle insuffisants

L'organisation du contrôle et les effectifs

a) L'organisation du contrôle

La Cour fait état des difficultés qui ont accompagné la fusion de la Délégation à l'emploi et de la Délégation à la formation professionnelle d'une part, l'intégration de la majorité des inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle dans les corps des inspecteurs et contrôleurs du travail d'autre part, et les effets négatifs qu'ont eu ces processus sur l'organisation du contrôle. Cependant, pour l'essentiel, ces difficultés semblent en passe d'être surmontées.

La Cour note, ainsi avec justesse que les opérations de contrôle de la formation professionnelle se distinguent fortement des tâches traditionnelles de l'inspection du travail et que cette diversité est aujourd'hui prise en compte dans la formation des personnels et l'animation des services.

D'une part, la refonte de la formation initiale des Inspecteurs Elèves du Travail mise en œuvre par l'INTEFP à partir de la promotion 2000, a permis de définir, après une phase de tronc commun de 9 mois, une phase de spécialisation dont l'une des sections est entièrement consacrée aux apprentissages spécifiques au contrôle de la formation professionnelle. De plus, le développement en formation continue de modules pertinents par rapport au contrôle de la formation professionnelle doit permettre non seulement une meilleure formation des agents de contrôle, mais aussi une plus grande facilité de mobilité interne pour permettre à des agents d'accéder à ces fonctions.

D'autre part, l'amélioration de l'intégration des Services régionaux de contrôles au sein des DRTEFP, de leurs relations avec les DDTEFP et plus généralement avec le service public de l'emploi, contribue également à cette mobilité qui était l'un des objectifs du rapprochement des corps d'inspection.

Par ailleurs, la Cour s'interroge sur l'absence de protocole de vérification et la faiblesse des outils méthodologiques du contrôle.

Il est exact que les difficultés rencontrées par le Groupe national de contrôle et les Services régionaux de contrôle n'ont pas

permis d'utiliser pleinement les outils existants en ce domaine ou d'en construire de nouveaux. Néanmoins les services de contrôle ont fonctionné sur objectifs quantitatifs par rapport à la masse contrôlable à l'occasion de la très importante campagne pluriannuelle (1997-2001) de contrôle des fonds cofinancés par le Fonds Social Européen dans le cadre de la programmation européenne 1994-1999. L'objectif était fixé par directive européenne (quantitativement : contrôle de 5% de la masse contrôlable, qualitativement : prise en compte des différents programmes et des facteurs de risques).

A partir de cette expérience, le GNC va définir d'autres types d'objectifs pluriannuels de contrôle quantitatifs et qualitatifs sur d'autres domaines du champ de contrôle.

Par ailleurs le GNC va entreprendre en 2001 avec les services déconcentrés la réactualisation du guide méthodologique de contrôle qui avait été élaboré en 1995. Ce processus de réactualisation sera permanent sous la responsabilité d'un « groupe de veille ».

b) les effectifs

La Cour regrette la modicité des effectifs de corps de contrôle affectés au GNC et aux SRC alors que de nouvelles compétences ont été attribuées aux services de contrôle depuis 3 ans (contrôle des fonds communautaires en matière de formation professionnelle, contrôle des collecteurs de taxe d'apprentissage).

Dans l'ensemble des services de contrôle de la formation professionnelle, les effectifs ont en effet baissé depuis 1997, du fait de la réorganisation des services dans le cadre de la fusion de la Délégation à la formation professionnelle et de la Délégation à l'emploi pour former la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et de l'intégration des agents du corps de l'inspection de la formation professionnelle dans celui de l'inspection du travail.

Cependant, la situation se redresse progressivement avec l'arrivée de nouvelles promotions d'Inspecteurs du travail affectés au contrôle de la formation professionnelle (7 pour la promotion 1999/2000, 12 pour la promotion 2000/2001, cet effort devant être doublé pour la promotion 2001/2002).

Un effort de rééquilibrage des effectifs affectés au contrôle de la formation professionnelle entre régions est poursuivi en parallèle avec la définition d'effectifs de référence dans les Services régionaux de contrôle. Dans le cadre de la répartition des emplois budgétaires dans les services déconcentrés, le Ministère a tenu compte ces deux dernières années de critères liés au nombre d'organismes de formation et à la masse contrôlable. Par ailleurs un emploi de chef de service de contrôle de la formation professionnelle a également été ajouté aux fonctions spécifiques de la Direction régionale. En 2000, des consignes ont été données aux services afin qu'ils veillent à pourvoir en priorité les postes vacants dans les SRC.

Au total, le renforcement du Groupe national de contrôle courant 2000 a permis de reprendre les activités de contrôle au niveau national, qui, comme le souligne la Cour, avaient été interrompues depuis 1997. Ces contrôles ont concerné en 2000 un OPCA et des conventions cofinancées par le FSE.

Effectifs du Groupe national de contrôle

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (prév.)
Cat. A							
Physiques	14	14	14	10	7	8	10
Eq. T. P	14	14	14	9.6	6.6	7.8	9.8
Cat. B							
Physiques	1	2	2	1	1	1	2
Eq. T. P	1	1.9	1.9	1	1	0.8	2
Cat. C							
Physiques	3	3	3	2	2	2	2
Eq. T. P	2.3	2.3	2.3	1.5	1.5	1.5	1.5
Total Eq. T. P	17.3	18.2	19.5	11.1	9.1	10.1	13.3
Dont affectés au contrôle*	10.5	10	10.5	6	5.5 (3.7) ¹	6 (5) ¹	7.8

(1) ces chiffres correspondent à des Eq.t.p sur toute l'année civile compte tenu des départs et des arrivées des agents en cours d'année.

L'effectif de contrôleurs et d'inspecteurs affecté spécifiquement au contrôle de la formation professionnelle dans les services régionaux de contrôle (SRC) est actuellement de 134 personnes en ETP. Les effectifs des SRC vont légèrement même dépasser leur niveau de 1997 en 2001, achevant de résorber le contrecoup des processus d'intégration à l'inspection du travail. L'effort devrait s'accroître en 2002 afin qu'un contrôle tous les cinq ans puissent être

effectué sur les structures représentant un enjeu financier de plus d'1 MF. A titre de comparaison, la DGI a pour objectif en 2002 un contrôle tous les trois ans.

**Effectifs des Services régionaux de contrôle
(équivalents temps pleins)**

	1999	2000	2001 (prévus)	2002 (prévisions)
Catégorie A	69,7	67	73	91
Catégorie B	39,6	43,7	49	55
Catégorie C	23	23	25	30
Total	132,3	133,7	147	176

Le renforcement et une meilleure allocation des effectifs de contrôle de la formation professionnelle entre les régions constituent des priorités pour le ministère avec l'objectif de diviser par deux la masse contrôlable moyenne par agent (objectif : 400-500 MF au lieu de 850-1MdF).

Les insuffisances de la conduite de la politique de contrôle

c) Le recueil des informations de base

La Cour souligne le poids des tâches administratives qui pèse sur le Groupe national de contrôle et sur les Services régionaux de contrôles. Pour alléger ces tâches et rationaliser la gestion des fichiers gérés par les services (états statistiques des OPCA, déclarations d'existence et bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation, déclaration fiscales 2483 –participation des employeurs de plus de 10 salariés à la formation de leurs personnels- et 2068 –crédit d'impôt formation), le ministère de l'emploi et de la solidarité a entamé plusieurs études qui devraient déboucher sur des projets législatifs et réglementaires ou des modifications techniques dans les prochains mois. Ceci concerne en particulier :

- L'examen des possibilités de téléprocédures et de modernisation de la gestion concernant les divers fichiers. Une expérimentation va être effectuée en 2001 au sein de la DRTEFP Rhône Alpes.

- *Les difficultés de recueil de l'information via les déclarations fiscales et, ce faisant, les lacunes possibles dans le contrôle et le suivi statistique. Le ministère de l'emploi et de la solidarité a alerté le ministère des finances en juin 1999, et en parallèle a réuni depuis fin 1999 un groupe de travail associant à ses différents services (DARES, DGEFP, GNC, SRC, services statistiques régionaux), le ministère des finances (DGI) et le CEREQ, qui rendra son rapport d'expertise et de propositions début 2001.*

- *La fiabilité de la déclaration d'existence des organismes de formation comme outil d'identification des organismes.*

d) La définition des orientations des politiques de contrôle

La Cour regrette la formulation trop générale des axes de contrôle annuels définis ces dernières années par le GNC, formulation qui laisserait l'orientation des contrôles à la discrétion des services régionaux.

Je tiens à préciser que la définition d'orientations générales au niveau régional s'avèrait précisément nécessaire, l'obligation de contrôle des fonds structurels définie par la Commission européenne mobilisant prioritairement les Services régionaux de contrôle depuis 3 ans. L'importance des contrôles des actions cofinancées par le Fonds social européen, très contraignante en 1999-2000 devrait diminuer en 2001-2002, favorisant ainsi le redéploiement du contrôle dans d'autres directions (formation en alternance, taxe d'apprentissage, branches ou domaines de formation particuliers).

Par ailleurs, les réflexions mentionnées ci-dessus devraient doter en 2001 le GNC d'indicateurs chiffrés et d'outils méthodologiques lui permettant de mener au mieux sa mission d'animation des Services de contrôle et d'harmonisation des de contrôle. Ceci devrait permettre de rééquilibrer les activités et d'augmenter la visibilité du contrôle, et remédier au constat de la Cour selon lequel les pratiques des services avaient tendance à évoluer vers des contrôles en petit nombre, exhaustifs et pouvant entraîner des redressements importants, au détriment d'une occupation plus équilibrée de l'ensemble du champ de contrôle.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

Ce rapport privilégie deux axes de réflexion à savoir, la spécificité de la dotation dite de décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage dissociée de la dotation générale de décentralisation (DGD), d'une part et la mise en œuvre du volet formation professionnelle dans les contrats de plan État-régions, d'autre part.

S'agissant du second point, il ne m'appartient pas de formuler des remarques qui relèvent plus spécifiquement des compétences du ministère de l'emploi et de la solidarité (délégation à la formation professionnelle).

Pour le premier point, je crois utile en préalable de rappeler que la compétence en matière de formation professionnelle a, chronologiquement, été la première compétence transférée aux régions.

Ainsi que le détaille la Cour, le transfert de compétences, intervenu le 1^{er} janvier 1983, a été effectué en plusieurs étapes, engagées par l'article 82 de 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 et poursuivies par la loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993 (articles 49 et 50) relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

La collectivité régionale est dotée d'une compétence de droit commun en matière d'apprentissage et de formation continue. Outre la formation de ses personnels, demeurent cependant de la responsabilité de l'État ou de ses établissements, celle des chômeurs, certaines actions mises en œuvre à titre expérimental, relevant de la solidarité nationale ou non susceptibles d'être rattachées à une région déterminée. L'État assure également la prise en charge des primes et exonérations de cotisations sociales destinées à encourager le développement de l'alternance.

Pour compenser les charges résultant des compétences nouvelles ainsi confiées, les régions ont bénéficié du transfert, à compter du 1^{er} janvier 1984, de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur, et de crédits budgétaires sous la forme d'une dotation de décentralisation de la formation

professionnelle, dont les crédits sont gérés par le ministère chargé de la formation professionnelle.

Il peut être précisé que le droit à compensation des régions (y compris la Collectivité territoriale de Corse ainsi que celle de Mayotte) s'élève en 2000 à 10 295,296 millions de francs, dont 2 331,012 millions de francs financés par la taxe précitée.

Les moyens ainsi alloués aux régions s'inscrivent dans une logique de décentralisation, c'est-à-dire de transfert de compétence réalisé à titre définitif.

Dès lors, ainsi que le relève la Cour, le rattachement de ces crédits budgétaires à la notion d'« effort » de l'État en matière de formation professionnelle peut paraître inapproprié. Seul l'effort de la région pour l'exercice d'une compétence transférée peut être apprécié. A cette fin, il convient de prendre en considération les dépenses engagées dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage telles qu'elles sont retracées dans les comptes administratifs annuels des régions.

La Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. MAUROY, dans le cadre des propositions qu'elle a formulées sur la formation professionnelle a relevé que cette présentation était source d'ambiguïté.

Le point qui retient également l'attention de la Cour a trait au régime spécifique de cette dotation, dont les crédits ne sont pas inclus dans la dotation générale de décentralisation de droit commun, et à son affectation au fonds régional d'apprentissage et de formation professionnelle prévue par l'article 85 de la loi du 7 janvier 1983 codifié à l'article L 4332-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cette exception au principe de globalisation et de non affectation des crédits transférés pouvait être justifiée par le souci d'éviter toute rupture dans un domaine de compétences partagées, imposant une concertation entre les acteurs concernés.

Ainsi que le relève la Cour, les difficultés en résultant et l'évolution des compétences des régions liée à la mise en œuvre de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 ont pu conduire à un assouplissement de cette règle d'affectation par le ministère de l'emploi et de la solidarité (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) qui a considéré que les dotations du

chapitre 43-06 de son budget sont, pour les régions, libres d'affectation, l'existence d'un fonds régional n'emportant pas dérogation au principe de non affectation fixé par l'article L 1614-4 du CGCT.

Une clarification de l'article L 4332-1 du CGCT pourrait, en effet, être envisagée dans le cadre d'une démarche interministérielle.

Réponse du Directeur général du Fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière (FAFIH)

Suite à un contrôle opéré par le Groupe national de contrôle de la délégation à la formation professionnelle, et portant sur les années 1992, 1993 et 1994, le FAFIH a été redressé pour un montant total de 92 224 679,95 F. au motif d'un rejet de l'utilisation des sommes correspondantes, considéré comme non conforme aux dispositions du Code du travail

(c'est-à-dire non affecté à la formation professionnelle continue).

Les faits notifiés, et les demandes corrélatives de reversement de fonds au Trésor public, relevaient de trois catégories distinctes :

1) Des engagements de dépenses provisionnés par le FAFIH sur une durée qui a semblé

«non raisonnable» au Groupe national de contrôle pour 20 865 481 F.

2) Des dépenses dont l'utilisation au profit de la seule formation apparaissaient injustifiées pour 2 383 66 F, dans la mesure où elles finançaient des actions de promotion de l'emploi dans l'industrie hôtelière.

3) Les placements de réserves du FAFIH en vue du financement d'un Plan Emploi / Formation de l'industrie hôtelière, pour lesquels il a été considéré, par une interprétation étroite des dispositions du code du travail, que la trésorerie du FAFIH ne pouvait être placée « qu'à

court terme ». En conséquence, la valeur correspondante des SICAV détenues a été redressée pour un montant total de 68 975 202 F.

En effet, antérieurement à 1993, le FAFIH avait enregistré des engagements de formation et les provisions correspondantes. Certains de ces engagements, au fil du temps, se révélaient incertains ou faisaient l'objet d'annulations connues tardivement. Ils devaient donc être libérés faute de réalisations correspondantes.

Sur ce dernier point, en 1993, les organisations professionnelles d'employeurs et les syndicats de salariés de l'industrie hôtelière ont engagé des négociations avec l'État afin de conclure et promouvoir un accord cadre recouvrant un vaste Plan destiné à favoriser la formation et l'emploi dans la branche hôtelière de 10 000 demandeurs d'emploi, principalement des jeunes considérés comme défavorisés.

En octobre 1994 la version finale était signée par les ministres du travail et du tourisme de l'époque. Une annexe financière précisait la répartition et la destination des financements rassemblés, prévoyant un financement sur les fonds propres du FAFIH.

Ce n'est qu'en octobre 1995 qu'était publiée la circulaire d'application de ce Plan. Ce décalage dans le temps, pénalisant, conduisait d'ailleurs à la signature d'un avenant par les trois ministres en charge du travail, de l'emploi et du tourisme en novembre 1996.

Les premières actions conjointes de la profession et des partenaires institutionnels chargés de l'emploi en faveur de ce Plan emploi / formation triennale voyaient le jour dans une dizaine de régions de programme dès mai - juin 1996.

En juin 1997, la notification finale du redressement opéré par le Groupe national de contrôle confirmait le redressement des moyens financiers mobilisés pour ce Plan, suspendant son développement.

En novembre 1997, après négociations, le ministère de l'Emploi et de la solidarité autorisait explicitement "que soient mobilisés à titre dérogatoire les 77 millions de Francs correspondant à la réalisation des valeurs mobilières de placement" cédées pour s'acquitter dudit redressement.

Le plan Emploi / Formation "1996 (1997) - 1999" pouvait ainsi être mené à terme :

10 100 jeunes ont été reçus et orientés vers des formations préparant à des emplois dans l'hôtellerie restauration,

5 500 contrats de qualification ont été signés, financés par le FAFIH.

Il nous semble donc erroné de considérer que les fonds concernés n'ont pas été utilisés. Ils étaient tout simplement «en attente», du fait des délais de signature avec les ministères, pour engager le Plan précité de développement de l'emploi par une formation appropriée, dans le secteur de l'industrie hôtelière.