

Josette COURTOIS 1986

La formation professionnelle comporte, rappelle le Code du travail, "une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent".

Elle doit permettre l'adaptation des travailleurs au changement des techniques et des conditions de travail, de favoriser leur promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle.

L'importance de l'évolution des techniques et l'accélération des mutations des marchés des produits et des emplois exigent un effort permanent d'adaptation et de formation professionnelle.

Cette dernière est un enjeu économique, politique et social considérable. Elle est devenue plus que jamais l'affaire de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des établissements d'enseignement publics et privés, des organisations professionnelles, syndicales et familiales, des entreprises mais aussi des associations.

De l'origine diverse des associations de formation professionnelle, de leur importance fort inégale et de leur mission parfois très spécifique résultent des financements tout aussi multiples et différents.

I - De la diversité des associations de formation professionnelle

Les associations de formation professionnelle peuvent se regrouper en deux catégories, une correspondant aux associations d'origine précise et tout à fait connue, une autre d'origine statistiquement mal appréhendée.

a) Les associations de formation professionnelle d'origine précise

La plus importante de ces associations et la mieux connue est sans nul doute l'AFPA (1) (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes).

Organisme à gestion tripartite (pouvoirs publics, employeurs, syndicats) placé sous la tutelle du ministre de la Formation professionnelle, l'AFPA est l'instrument privilégié des pouvoirs publics pour leurs interventions de régulation du marché du travail.

Avec 130 centres de formation, 19 centres psychotechniques régionaux, 122 délégations régionales, l'AFPA accueille :

- des jeunes demandeurs d'emploi, soit dans le cadre des actions de pré-formation et de formation, soit dans le cadre d'actions spécifiques d'insertion ou de qualification montées à l'occasion des opérations particulières lancées par les pouvoirs publics.

../..

(1) Liaisons Sociales : n° 97/83 du 16 août 1983
Assemblée Nationale - Rapport 1165. Le projet de loi de finances de chaque année fait le point de la situation financière de l'AFPA.

L'AFPA participe également, mais à un moindre degré, à la formation des travailleurs salariés en congé-formation, à celle des travailleurs salariés envoyés en formation dans le cadre du plan de formation de l'entreprise et des conventions passées à cet effet soit avec les intéressés, soit avec les organismes collecteurs (FAF-ASFO).

C'est la plus grosse association de formation qui a reçu en 1984 (1) quelques 97 000 stagiaires, 370 000 personnes pour information et service d'orientation. Elle participe à tous les contrats de plan Etat-Région.

Deux autres catégories d'associations, au rôle surtout relationnel, sont également bien connues : les ASFO et les FAF (2) et (3).

Les ASFO (Associations de Formation) ont été créées dans le but de promouvoir le développement de la formation professionnelle continue. D'origine patronale, les ASFO ont deux rôles principaux :

- un rôle de conseil et d'aide technique auprès des PME pour l'établissement de leur plan de formation,
- un rôle d'organisation et de gestion des formations demandées par les entreprises. Ce rôle peut conduire les ASFO :
 - . soit à la réalisation de cours, stages ou sessions avec leurs moyens propres ou avec le concours de moyens extérieurs ;
 - . soit à faire appel à des établissements de formation publics ou privés de leur choix pour la réalisation d'actions dont les ASFO assurent la responsabilité pédagogique et financière vis-à-vis de l'entreprise.

Les ASFO existent soit par branche professionnelle soit par branche interprofessionnelle régionale.

Le CNPF déclare l'existence de plus de 200 ASFO (213).

Les FAF (Fonds d'Assurance Formation) sont des associations loi 1901 qui résultent de conventions entre employeurs et organisations syndicales représentatives. Il existe deux grandes catégories de FAF :

- les FAF des travailleurs salariés estimés à 85,
- les FAF des travailleurs non salariés estimés à 63.

Les FAF sont destinés exclusivement au financement des dépenses de fonctionnement des stages de formation et à la couverture, pendant les périodes de stage, du salaire et des charges sociales.

Ce sont les co-contractants qui définissent les stages qu'ils entendent financer ainsi que les types de demandes qu'ils accepteront de prendre en considération.

Les FAF peuvent être alimentés financièrement :

- soit par des contributions des employeurs et des salariés,
- soit seulement par des contributions des employeurs.

..../..

(1) Les Echos - 7 juin 1985.

(2) Le marché de la formation professionnelle continue. Analyse économique et approche systématique. Thèse de 3ème cycle - Dauphine - 1983 - Jacques ARLANDIER

(3) Dico guide de la formation 85. Ed. Média France.

b) Les associations de formation professionnelle d'origine diverse.

Outre les associations de formation examinées, le reliquat, les plus importantes en nombre est fort mal connu.

Les associations de formation, comme tout organisme de formation, doivent faire une déclaration d'existence à la Préfecture de région. De plus si les associations veulent pouvoir bénéficier des aides financières publiques pour elles-mêmes ou pour les stagiaires, elles doivent obtenir l'agrément accordé "par décision du premier ministre, puis après avis du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi ou de sa délégation permanente, dans le cas de stages d'intérêt national ou par décision du préfet de région, après avis du Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, dans le cas de stage d'intérêt régional".

(art. 960.2 du Code du Travail).

Cela pourrait constituer une source d'information, hors les fichiers constitués ne sont pas mis à jour. Il reste le fichier INSEE. Les lacunes ont été maintes fois mises en évidence.

Un travail, à partir du fichier SIRENE, recense les associations de formation employant au moins 10 salariés au 1er janvier 1984.

../..

Nous reproduisons un tableau synthétique de données numériques issues de ce fichier :

ASSOCIATIONS DE FORMATION PROFESSIONNELLE - FICHER INSEE

au 01.01.84

REGIONS	NOMBRE D'ASSOCIATIONS				RANG
	10-49	50-99	> 100	TOTAL	
Alsace 67-68	7			7	18ème
Aquitaine 33-24-40-47	11			11	11ème
Auvergne 15-42-43-63	17			17	8ème
Bourgogne 21-58-89-71	16			16	10ème
Bretagne 22-29-35-56	26			26	4ème
Centre 18-28-36-37-41	11			11	11ème
Champagne-Ardenne 10-51-52	10			10	16ème
Franche-Comté 25-39-70	2			2	20ème
Ile-de-France 75-77-91-92-93-94-95	226	5	5	236	1er
Languedoc-Roussillon 11-30-34-48-66	20			20	5ème
Limousin 19-23-87	1			1	27ème
Lorraine 53-54-57-88	18			1	7ème
Midi-Pyrénées 2-9-31-32-46-65-81	11			11	11ème
Nord-Pas-de-Calais 59-62	17			17	8ème
Basse-Normandie 14-50-61	9			9	17ème
Haute-Normandie 27-76	11			11	11ème
Pays-de-la-Loire 44-49-53-72-85	34	1		35	3ème
Picardie 82-60-80	11			11	11ème
Poitou-Charentes 16-19-79-86	3			3	19ème
Provence-Côte d'Azur 04-06-13-83-84	18		1	19	6ème
Rhône-Alpes 1-7-26-38-42-69-73-74	78	2		80	2ème
Corse	-	-	-	-	22ème
TOTAL	557	8	6	571	

Il ressort de ce tableau que les associations de formation employant au moins 10 salariés sont implantées en majorité en Ile-de-France (236/571) en région Rhône-Alpes (80/571) Pays-de-La-Loire (35/571) Bretagne (26/571) Provence Côte-d'Azur (19/571) Nord-Pas-de-Calais et Auvergne avec chacune 17 associations. Le nombre de ces associations ne doit pas être retenu comme absolument exact mais comme un ordre de grandeur.

II - Le financement public des associations de formation professionnelle

Le financement public des associations de formation professionnelle peut être direct ou indirect.

a) financement direct

Principes juridiques

Il est largement régi par la loi de la décentralisation du 7 janvier 1983. Cette loi définit les compétences de l'Etat et de la région en matière de formation professionnelle (1). Cette loi attribue aux Conseils régionaux une compétence de droit commun et à l'Etat des compétences résiduelles énumérées par les textes. Mais, si les compétences de l'Etat en matière de formation sont strictement énumérées par la loi, les conditions de création et de fonctionnement du dispositif de formation professionnelle résultent du Code du travail.

L'Etat reste compétent pour créer, modifier le cadre juridique dans lequel s'inscrit la formation professionnelle gérée par la région. Ainsi l'article L 931.11 du code du Travail stipule que des conventions peuvent être conclues entre l'Etat et les organismes collecteurs du quota congé de formation et par lesquelles les fonds publics viennent abonder les fonds versés par les entreprises. Ces conventions déterminent "l'étendue et les conditions de la participation de l'Etat et de la région". Le législateur crée une demande nouvelle de financement que les conseils régionaux devront assumer sur leurs budgets.

L'Etat continue d'assurer le maintien d'une offre liée, soit aux sources de financement, soit au public des stagiaires concernés. Il s'agit :

- des formations assurées par un même organisme dans plusieurs régions. C'est la situation des dispensateurs de formation qui ont des établissements répartis sur le territoire national. Ex. l'AFPA (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes),
- des formations destinées à des publics spécifiques, sans considération de leur origine régionale : formations ouvertes aux détenus, aux jeunes dépendants des services de l'Education Surveillée.

De plus, l'Etat finance chaque année, des actions de formation et de promotion sociale dont la priorité est établie par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale. Ainsi en est-il depuis 1982 des stages jeunes 16-18 ans et 18-25 ans, depuis 1984 des formations dans les secteurs de l'électronique, des bâtiments-travaux-publics, de l'agro-alimentaire et du commerce extérieur.

../..

(1) "Décentralisation et formation professionnelle". Centre Inffo- avril 1985.

L'Etat finance alors des actions qui relèvent a priori de la compétence de droit commun des régions mais les actions prioritaires ne sont pas définitivement réservées à l'Etat. Elles sont limitées dans le temps.

L'Etat en dehors de son champ direct de compétence peut passer avec les régions, des conventions (négociées et signées au niveau régional), entre le commissaire de la République de région et le président du conseil régional pour apporter des aides financières techniques ou pédagogiques.

Les engagements réciproques portent sur le financement d'action, de formation (crédits de fonctionnement ou de rémunération des stagiaires) et sur les programmes d'investissements. Les conventions sont prévues dans les contrats de plan.

La décentralisation de la formation n'a pas transformé les procédures de définition des orientations nationales. Elle oblige en revanche à prendre en considération les options régionales ce qui implique une coordination des interventions de l'Etat et des régions.

Chaque année le Conseil Régional élabore son programme de formation professionnelle. Ce programme aboutit à la définition d'orientation et au financement d'actions de formation, financement qui peut être intégral (fonctionnement et rémunération) ou partiel (fonctionnement seul en général).

Aussi à côté de la liste annuelle des stages agréés et/ou conventionnés par l'Etat, la décentralisation a fait apparaître 26 programmes annuels de formation professionnelle.

Nous communiquons en annexe I un tableau récapitulatif des nouvelles répartitions de compétences entre l'Etat et la région.

Le financement assuré

Aucune disposition spéciale, par rapport aux organismes de formation professionnelle, n'est prévue pour les associations de formation professionnelle.

Le budget de l'Etat de 17,45 milliards de francs en 1986, (1) consacré à la formation professionnelle concerne la formation dans son ensemble sans discrimination liée aux acteurs de cette formation.

Les régions reçoivent une dotation de décentralisation (compris dans le budget de l'Etat) dont le montant global était de 1,9 milliards de francs en 1985 (voir annexe II) et votent un budget pour la formation professionnelle qui était de 2,6 milliards en 1985 (voir annexe III).

Le financement public consacré aux associations de formation professionnelle est globalement mal connu. L'AFFA a reçu en 1986, 4,49 milliards de francs (projet de loi de finances pour 1986) de subventions. Divers recoupements effectués laissent penser que les associations de formation professionnelle ont reçu en 1985 un montant de subvention d'origine diverse (Etat-Région) qui peut être évalué entre 1,8 et 2,2 milliards de francs.

Les difficultés liées à ce financement

Pour obtenir une subvention les associations doivent, en raison de l'application de la décentralisation, multiplier leurs démarches auprès des interlocuteurs publics représentant l'Etat et la région : Elles peuvent obtenir une subvention de deux organismes pour un même exercice.

..../..

(1) Projet de loi de finances pour 1986.

Par ailleurs le système de paiement de ces subventions crée des problèmes de trésorerie. L'Inspection générale des affaires sociales le souligne largement dans son rapport (1).

Ainsi les subventions des FFP (Fonds de Formation Professionnelle) sont-elles versées, en principe, "en deux fois l'association recevant à l'automne de l'année N une avance égale à 1/3 de la subvention due pour l'année scolaire N - N + 1 et en juin de N + 1 les 2/3 restants".

Les subventions du FNE (Fonds National pour l'Emploi) sont versées pour 1/3 à la signature, à mi-convention et après achèvement des travaux.

La décentralisation ne devrait rien changer à ces paiements différés des subventions, l'Etat, finançant la plus grosse partie de la formation.

b) Le financement public indirect

Il peut se regrouper en deux catégories, le financement indirect lié à des aides matérielles directes, le financement indirect lié à des règles fiscales favorables.

Le financement public indirect lié à des aides matérielles directes

Il peut prendre différentes formes : mise à disposition du personnel. Prêt de locaux ou location assurée à un prix inférieur à celui du marché... Toutes ces participations existent mais ne sont connues que ponctuellement. Il n'existe, à notre connaissance, aucune source statistique partielle ou globale sur la valeur de ces aides matérielles indirectes.

Le financement public indirect lié à des règles fiscales favorables

Le financement concerne plus particulièrement le régime de la T.V.A. et la taxe professionnelle.

En ce qui concerne la TVA, la règle de droit commun énonce que les actions de formation professionnelle continue assurées par des organismes privés sont en principe obligatoirement imposables à la T.V.A. (2). Néanmoins les organismes de droit privé peuvent être exonérés de la T.V.A. Il leur faut pour cela obtenir de la délégation régionale à la formation professionnelle une attestation reconnaissant qu'ils dispensent de la formation professionnelle dans le cadre des textes législatifs et réglementaires.

En revanche les associations entrant dans ce cadre doivent alors acquitter la taxe sur les salaires. Cette dernière est due par toutes les personnes exonérées de la T.V.A. Toutefois les associations loi 1901 et les syndicats professionnels sont exonérés de la taxe sur les salaires à hauteur d'un montant annuel de 3 000 F.

Cette taxe qui comporte trois taux de référence (3)

- taux normal de 4,25 % pour les rémunérations individuelles annuelles inférieures à 32 800 F.,
- taux majoré de 8,25 % pour les rémunérations individuelles annuelles comprises entre 32 800 F et 65 600 F.,
- taux de 13,5 % pour les rémunérations individuelles annuelles supérieures à 65 600 F

reste toutefois plus avantageuse que la T.V.A.

../..

(1) La politique sociale et les associations - IGAS - 1983/1984.

(2) Article 261-4-4 du Code général des impôts.

(3) Taux en vigueur sur l'exercice 1985.

Ces mesures fiscales concernent en principe toutes les associations de formation professionnelle qui ont perçu une subvention d'ordre public.

Quant à la taxe professionnelle, elles n'affectent pas les organismes qui n'exercent pas leur activité dans un but lucratif, c'est-à-dire en vue de réaliser un bénéfice. Aussi, les associations qui exercent leur activité dans des domaines tels que l'éducation, l'alphabétisation, la formation professionnelle sont en principe exonérées de la taxe professionnelle (1).

Certaines associations de formation professionnelle peuvent être considérées comme un prolongement d'organismes publics ou privés très structurés. Il en est ainsi de l'AFPA et des ASFO. Leur système de fonctionnement s'apparente plus aux types d'organismes dont elles émanent qu'aux associations.

En revanche d'autres associations de formation professionnelle recevant une aide publique, s'adressent bien souvent à un public de stagiaires d'un niveau peu élevé (cf. rapport de l'IGAS). On peut se demander si elles ne sont pas conduites à se marginaliser dans le secteur de la formation. Cette dernière devrait s'orienter de plus en plus vers un professionnalisme axé sur les technologies de pointe. Cette évolution implique des investissements en matériel que bon nombre de ces associations ne semblent pas actuellement aptes à financer.

(1) Instruction de la DGI du 30 octobre 1975 (B.O.D.G.I. - 6 E 7. 75 - Droit Fiscal 1975, n° 48. Juris associations n° 5 - septembre-octobre 1983)

ANNEXE I

Extrait de "Décentralisation et Formation Professionnelle"
Centre Inffo - avril 1985

Tableau récapitulatif des nouvelles fonctions résultant du transfert de compétences en matière de formation

	Avant la loi de transfert de compétence	Après la loi du 7 janvier 1983
Préfet de région	<ul style="list-style-type: none"> - Exécutif de l'établissement public régional. - Chef de l'administration centrale. - Signature des conventions-agrèments. 	<ul style="list-style-type: none"> - Représentant de l'Etat. - Interlocuteurs du conseil régional. - Signature des conventions-agrèments dans le domaine de l'Etat. - Négociation et signature du contrat de plan et contrats particuliers.
Conseil régional Président du conseil régional	<ul style="list-style-type: none"> - Informé sur les schémas régionaux de la formation professionnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'un programme régional de formation professionnelle. - Décisions sur les agrèments régionaux au titre de la rémunération et sur les conventions (équipement et fonctionnement).
Délégué régional à la Formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> - Placé sous l'autorité du préfet de région. - Gestion des crédits déconcentrés (fonctionnement et équipement, rémunération des stagiaires). - Signature sur délégation du préfet de région des conventions et des agrèments. - Assistance des instances de concertation en matière de formation professionnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Placé sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région. - Gestion des crédits et signature sur délégation dans le domaine de compétence de l'Etat. - Secrétariat des instances de concertation. - Coordination des politiques régionale et nationale de formation professionnelle et consultation de la région sur les actions conduites par l'Etat. - Coordination des différents services extérieurs de l'Etat gérant un aspect de la politique de formation professionnelle.
Délégation régionale à la Formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion et suivi administratif des actions déconcentrées. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion et suivi administratif des actions déconcentrées de la compétence de l'Etat. - Mise à disposition de la région par convention pour la gestion et le suivi des actions de la compétence de la région.
Service régional de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle de la participation des entreprises au financement de la formation professionnelle continue et de l'action des dispensateurs de formation (déclaration d'existence et déclarations annuelles). 	<ul style="list-style-type: none"> - Sans changement.
Services instructeurs (DAFCO, DRTE...)	<ul style="list-style-type: none"> - Instruction des dossiers de demande d'agrèment et de convention. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instruction de dossiers pour les crédits déconcentrés. - Mis partiellement à disposition de la région pour l'instruction des dossiers relevant de la compétence régionale.
Comité régional FFPSE	<ul style="list-style-type: none"> - Consulté sur l'élaboration de la politique de formation professionnelle et sur les demandes d'agrèment et de convention. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consulté sur les orientations de la politique de formation professionnelle continue de l'Etat au niveau de la région et les agrèments et conventions. - Consulté sur le programme régional de formation professionnelle et les agrèments et conventions relevant de la compétence régionale.

ANNEXE II

Source : Avis n° 2988 de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 1986.

REGIONS	Crédits transférés par l'Etat millions de F	Poids relatif de chaque région dans la répartition nationale	
Alsace.....	64,08	Alsace.....	3,71
Aquitaine.....	98,25	Aquitaine.....	5,69
Auvergne.....	42,94	Auvergne.....	2,48
Bourgogne.....	46,04	Bourgogne.....	2,67
Bretagne.....	94,25	Bretagne.....	5,46
Centre.....	66,60	Centre.....	3,86
Champagne-Ardenne.....	33,94	Champagne-Ardenne.....	1,97
Corse.....	13,03	Corse.....	0,75
Franche-Comté.....	24,58	Franche-Comté.....	1,42
Ile de France.....	252,00	Ile de France.....	14,59
Languedoc-Roussillon.....	65,11	Languedoc-Roussillon.....	3,77
Limousin.....	24,30	Limousin.....	1,40
Lorraine.....	92,35	Lorraine.....	5,35
Midi-Pyrénées.....	74,43	Midi-Pyrénées.....	4,31
Nord-Pas-de-Calais.....	89,46	Nord-Pas-de-Calais.....	5,18
Basse-Normandie.....	49,65	Basse-Normandie.....	2,88
Haute-Normandie.....	45,76	Haute-Normandie.....	2,65
Pays de la Loire.....	113,85	Pays de Loire.....	6,60
Picardie.....	37,24	Picardie.....	2,16
Poitou-Charentes.....	74,89	Poitou-Charentes.....	4,34
Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	118,36	Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	6,86
Rhône-Alpes.....	146,71	Rhône-Alpes.....	8,50
Régions d'outre-mer		Guadeloupe.....	0,82
Guadeloupe.....	45,37	Guyane.....	0,20
Guyane.....	14,55	Martinique.....	1,06
Martinique.....	61,39	Réunion.....	1,30
Réunion.....	84,78	Total.....	100,00
Total.....	1 873,91		
Dépenses pour l'exercice 1984 (rappel)...	1 765,77		
Variations 1985/1984.....	+ 6,12 %		

A N N E X E III

Source : Rapport du Commissariat au Plan.

Compétences transférées aux collectivités territoriales
juillet 1985.

DEPENSES VOTEES PAR REGION EN 1985

REGIONS	Total 1985	Dont forma- tion conti- nue 1983	Dont appren- tissage 1983
Alsace	117,98	60,30	55,20
Aquitaine	214,55	139,85	74,70
Auvergne	92,20	60,30	31,70
Bourgogne	198,20	72,60	33,00
Bretagne	166,03	113,33	52,70
Centre	131,80	61,58	64,00
Champagne - Ardennes	74,10	49,88	24,22
Corse	28,75	25,75	3,00
Franche-Comté	61,87	42,54	19,33
Ile-de-France	668,00	569,00	99,00
Languedoc - Roussillon	139,44	101,34	38,00
Limousin	45,40	32,18	13,22
Lorraine	173,19	122,10	47,50
Midi - Pyrénées	110,00	87,00	23,00
Nord - Pas-de-Calais	193,75	159,75	34,00
Basse-Normandie	91,01	55,67	35,04
Haute-Normandie	114,56	71,13	42,46
Pays de la Loire	200,53	131,83	67,50
Picardie	91,13	62,13	29,00
Poitou - Charentes	139,04	73,22	64,00
Provence - Alpes - Côte-d'Azur	323,00	226,00	93,00
Rhône - Alpes	319,70	237,00	79,00
D.O.M.			
Guadeloupe	79,90	46,57	8,14
Guyane	14,47	13,86	0,61
Martinique	117,02	28,35	9,97
Réunion	115,42	34,65	10,10
Total	4.021,04	2.677,91	1.051,39