



PROJET DE LOI

**relatif à la formation professionnelle, à l'emploi
et à la démocratie sociale**

NOR : ETSX1400015L/Bleue-1

Étude d'impact

21 janvier 2014

Table des matières

Partie I - Formation professionnelle et emploi (articles 1^{er} à 15)	5
Section 1 - Formation professionnelle continue (articles 1 à 5)	6
1. Mettre en œuvre le compte personnel de formation (article 1)	8
2. Faire de la formation professionnelle un élément central du dialogue social dans les branches professionnelles et les entreprises (article 2)	14
3. Réformer les périodes de professionnalisation et préciser les conditions de mise en œuvre des contrats de professionnalisation (article 3)	19
4. Simplifier et optimiser le financement de la formation professionnelle au profit des publics fragiles et de la compétitivité des entreprises (article 4)	21
5. Adapter les missions des organismes paritaires et les modalités de gestion aux objectifs de la réforme (article 5)	29
6. Impacts de la loi	39
7. Modalités d'application de la réforme	42
Section 2 - Apprentissage et emploi (articles 6 à 10-XII)	43
1. État des lieux	43
2. Objectifs	45
3. Impacts	51
4. Modalités de mise en œuvre	54
Section 3 - Temps partiel (article 10-XIII)	56
1. État des lieux et nécessité de légiférer	56
2. Objectifs	57
3. Options et dispositifs retenus	57
4. Impacts de la loi	57
5. Modalités d'application de la réforme	58
Section 4 - Gouvernance et décentralisation (articles 11 à 15)	59
1. Renforcement des compétences de la région (article 11).....	59
2. L'orientation tout au long de la vie : service public régional d'orientation et conseil en évolution professionnelle (article 12).....	72
3. De nouvelles modalités d'élaboration et d'écriture du contrat de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) (article 13).....	79
4. Gouvernance de l'emploi et de la formation professionnelle (article 14).....	83
5. Compensation financière des transferts de compétence opérés en direction des régions (article 15)	88
Partie II - Démocratie sociale (articles 16 à 19)	90
Section 1 - Représentativité patronale (article 16)	91

1. État des lieux et obligation de légiférer.....	91
2. Objectifs	100
3. Options et dispositifs retenus	101
4. Impacts de la loi	113
5. Modalités d'application de la réforme	119
Section 2 - Représentativité syndicale (article 17)	121
1. État des lieux et obligation de légiférer.....	121
2. Objectifs	124
3. Options et dispositifs retenus	125
4. Impacts de la loi	132
5. Modalités d'application de la réforme	135
Section 3 - Financement des organisations syndicales et patronales (article 18).....	137
1. État des lieux et nécessité de légiférer	138
2. Objectifs	142
3. Options et dispositifs retenus	143
4. Impacts	149
5. Modalités d'application.....	151
Section 4 - Transparence des comptes des Comités d'entreprise (article 19)	153
1. État des lieux et nécessité de légiférer	153
2. Objectifs	161
3. Options et dispositifs retenus	163
4. Impacts de la loi	166
5. Modalités d'application de la réforme	170
Partie III - Inspection et contrôle (articles 20 à 22).....	173
Section 1 - Organisation et pouvoirs du système d'inspection du travail (article 20).....	174
1. L'organisation du système d'inspection du travail.....	175
2. Les nouveaux pouvoirs d'intervention du système d'inspection du travail	179
3. Le renforcement des sanctions en droit du travail.....	185
4. La loi d'habilitation.....	189
5. Impacts de la loi	192
6. Modalités d'application de la réforme	198
Section 2 - Contrôle de la Formation Professionnelle (article 21)	203
1. Éléments transversaux.....	203
2. Dispositifs retenus	205
3. Impacts de la loi	207
4. Modalités d'application de la réforme	208
Section 3 - Mayotte (article 22).....	209

**PARTIE I - FORMATION
PROFESSIONNELLE ET
EMPLOI (articles 1^{er} à 15)**

Section 1 - FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE (articles 1 à 5)

Diagnostic général

Lors de sa création en 1971, le système de formation professionnelle continue avait pour objet essentiel d'assurer un financement pérenne et suffisant pour la formation des salariés.

Si ses principes conservent toute leur légitimité, le niveau élevé du chômage, la discontinuité croissante des trajectoires professionnelles et l'accélération des mutations économiques conduisent à considérer la formation professionnelle comme un levier décisif d'accès, de maintien et de retour à l'emploi.

De nombreuses réformes sont intervenues ces dernières années, multipliant les ajustements parfois positifs du système sans que ce dernier ne soit jamais réinterrogé dans sa globalité. De sorte qu'il se caractérise aujourd'hui par une complexité et un cloisonnement qui nuisent à son efficacité.

Alors que l'objectif de financement de 1971 semble atteint, les entreprises consacrant à la formation professionnelle des financements allant bien au-delà de leurs obligations légales et les fonds consacrés à la formation professionnelle dépassant les 25 milliards d'euros (hors fonction publique), le système peine à répondre à ses enjeux prioritaires. S'appuyant essentiellement sur le respect par les entreprises d'une obligation de financement, il apparaît comme focalisé sur les moyens au détriment des finalités : permettre l'accès de tous à la connaissance et aux compétences ; sécuriser les parcours des personnes ; rendre possible la promotion sociale et professionnelle ; renforcer la compétitivité des entreprises.

Si depuis l'institution du système de formation professionnelle continue le taux d'accès des salariés à la formation a considérablement augmenté, passant de 17,1% en 1974 à 40,6% en 2010, la part des formations qualifiantes reste faible - le taux d'accès à la formation qualifiante des adultes, en formation continue, reste un des plus bas d'Europe avec seulement 11% des formations suivies (Insee n° 1468 – octobre 2013- la formation des adultes) - et le système est marqué par de très fortes disparités :

- en fonction de la taille de l'entreprises - plus l'entreprise est grande, plus les salariés accèdent à la formation continue : dans le secteur privé 53 % des salariés bénéficient de la formation dans les entreprises de plus de 1 000 salariés, mais seulement 29 % dans les entreprises de moins de 10 salariés ;
- en fonction des catégories socioprofessionnelles - les ingénieurs et les cadres ont un taux d'accès à la formation de 56,5 % contre seulement 32,4 % pour les ouvriers, soit de l'ordre de deux fois plus de chances d'être formés. Alors que le taux d'accès à la formation des ingénieurs dans les entreprises de 500 salariés et plus dépasse les 67% il n'est que de 12,2% pour les ouvriers des entreprises de moins de 20 salariés ;
- en fonction du sexe - d'après les données de l'enquête *Adult Education Survey 2012*, les taux d'accès à la formation continue des hommes et des femmes salariés sont très proches (respectivement : 59 % et 58,8 %, l'écart étant légèrement plus sensible dans le secteur privé). Toutefois, un clivage marque clairement l'accès à la formation selon le sexe. D'un côté, les cadres et professions intermédiaires, catégories dans lesquelles les femmes se forment plus souvent que les hommes ; de l'autre, les employés et ouvriers, catégories dans lesquelles les hommes se forment plus souvent que les

femmes. En outre, les formations « qualifiantes » concernent davantage les hommes (22 %) que les femmes (15 %). Un élément explicatif selon l'enquête du Cereq de 2009, *Concilier vie familiale et formation continue, une affaire de femmes*, réside dans les réorganisations de la vie personnelle et familiale (garde d'enfants...) parfois nécessaires au suivi des formations : 21 % des femmes ont été amenées à se réorganiser contre 14 % des hommes. Les écarts des taux d'accès des femmes à la formation continue (29% pour les ouvrières contre 81% pour les femmes cadres) renvoient pour partie aux moyens financiers que les femmes les plus qualifiées peuvent mobiliser pour déléguer une partie de la charge familiale, contrairement aux professionnelles moins qualifiées.

- en fonction du statut des actifs - le taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle reste faible même si les formations suivies sont en moyenne plus longues. En 2011, 20,3% des demandeurs d'emploi au sens du BIT ont entamé une formation sur l'année.

Outre ces disparités, le système de financement de la formation professionnelle continue apparaît complexe avec trois contributions obligatoires distinctes (professionnalisation, congé individuel de formation et plan de formation), des taux variables selon les tailles d'entreprise, pour lesquelles les collecteurs peuvent être différents (OPCA / FONGECIF) et qui se voient appliquer des règles de gestion qui peuvent également varier.

Le financement du plan de formation est ainsi régi par des règles très spécifiques s'appuyant sur le principe « former ou payer » qui se traduit par l'existence de dépenses libératoires susceptibles d'être directement réalisées par les entreprises et leur permettant de réduire d'autant leur obligation fiscale. Ce système constitue le cœur d'un système très formalisé, en matière de financement, de dialogue social et de catégorisation des actions de formation, qui laisse parfois plus de place à une approche gestionnaire et administrative qu'à de véritables stratégies de développement par la formation.

La loi relative à la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 a déjà permis de répondre à certaines de ces faiblesses en donnant notamment plus de place à la négociation collective en matière de formation professionnelle et en articulant gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et plan de formation ; mais beaucoup reste à faire.

Objectifs et impacts des différentes dispositions du projet de loi

C'est dans ce contexte, et dans le prolongement de la Grande conférence sociale pour l'emploi des 20 et 21 juin 2013, qu'a été transmis le 8 juillet 2013 aux partenaires sociaux un document d'orientation afin d'ouvrir une négociation au niveau national et interprofessionnel relative à la réforme de la formation professionnelle.

Ce document d'orientation a fixé trois grandes ambitions à cette réforme :

- sécuriser les parcours professionnels notamment en permettant d'améliorer l'accès de ceux qui en ont le plus besoin à la formation, qu'ils soient salariés ou demandeurs d'emploi ;
- renforcer la formation professionnelle comme levier de compétitivité des entreprises ;
- améliorer la lisibilité et l'efficacité du système.

Sur cette base, et dans la pleine continuité de l'ANI du 11 janvier 2013, les partenaires sociaux ont su trouver un accord le 14 décembre 2013, qui réinterroge en profondeur l'ensemble du système :

- en donnant corps au compte personnel de formation, nouveau dispositif au cœur de la réforme, qui bouleverse le schéma classique d'une formation professionnelle destinée aux salariés, à l'initiative de leur employeur, et financée majoritairement dans le cadre du plan de formation des entreprises ;
- en substituant pour les employeurs une « obligation de faire » à une « obligation de financer » par le biais de la suppression de la cotisation obligatoire de 0,9% de la masse salariale due au titre du financement du plan de formation ;
- en réorientant les fonds de la formation vers la qualification et vers ceux qui en ont le plus besoin grâce à l'augmentation des financements pour la formation des jeunes en alternance, des bas niveaux de qualification, des salariés des petites entreprises et des demandeurs d'emploi ;
- en simplifiant radicalement le système de collecte, d'affectation et de mobilisation des fonds pour le rendre plus transparent, plus lisible et plus simple d'accès pour les entreprises comme pour les personnes, grâce notamment à la réforme des contributions obligatoires et à la mise en place du conseil en évolution professionnelle ;
- en dynamisant le dialogue social dans les branches et dans les entreprises sur les enjeux de formation et de compétences.

Il appartient au législateur de transposer les dispositions de cet accord ambitieux et de lui donner sa pleine portée en rétablissant une plus grande équité dans l'accès à la formation professionnelle, en faisant de la formation professionnelle un levier clef de la compétitivité de notre pays, enfin en simplifiant le financement de la formation.

1. Mettre en œuvre le compte personnel de formation (article 1)

1.1. État des lieux

Depuis la création du droit individuel à la formation (DIF), tout salarié titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée, disposant d'une ancienneté d'au moins un an dans l'entreprise qui l'emploie, bénéficie chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures. Les droits acquis annuellement peuvent être cumulés sur une durée de six ans. Au terme de cette durée et à défaut de son utilisation en tout ou partie, le droit individuel à la formation reste plafonné à cent vingt heures.

Avec un taux d'accès de 4,9 %, l'usage du DIF est en recul en 2011. Ce tassement fait suite à un démarrage lui-même plutôt décevant du dispositif. Près de 10 ans après sa création et en dépit des évolutions qui ont pu lui être apportées en 2009 pour favoriser son utilisation, la mobilisation du DIF est restée particulièrement faible et la durée des actions est souvent limitée avec une durée moyenne de 22,5 heures qui illustre la faible part de formations concourant à une qualification réalisées à ce titre et le faible niveau global d'utilisation des droits.

En 2012, les DIF de moins de 20 heures représentaient 50% des DIF financés et ceux de moins de 60 heures 89%. La formation se déroule principalement sur le temps de travail (74 %).

Par ailleurs, le dispositif de portabilité du DIF, le « DIF portable », permettant à un demandeur d'emploi, disposant d'un reliquat de droit DIF acquis lors d'un précédent emploi, de financer une action de formation a été très peu mobilisé. En 2012, seules 66.000 personnes ont utilisé le DIF portable, ce très faible volume pouvant s'expliquer par les contraintes propres à son utilisation.

Si de très nombreux facteurs expliquent le manque de succès du dispositif, trois sont particulièrement notables : une articulation faible avec les autres dispositifs de formation professionnelle, un encadrement collectif insuffisant pour rendre les droits réellement accessibles aux personnes et un manque de financements dédiés.

1.2. Objectifs

Le compte personnel de formation (CPF) remplacera le DIF à compter du 1er janvier 2015 avec la possibilité de mobiliser pendant six ans les heures non consommées au titre du DIF dans le cadre du compte.

Conçu comme un saut qualitatif majeur par rapport au DIF, il doit non seulement permettre d'acquérir des droits à formation mobilisables quand on le souhaite dans une démarche de sécurisation des parcours professionnels tout au long de la vie, mais également permettre l'accès à la formation qualifiante, mieux reconnue et valorisable en cas de transition professionnelle.

La mise en œuvre du compte personnel n'a donc pas été envisagée comme une simple substitution au DIF mais a conduit à repenser le système de la formation continue, y compris dans ses modalités de financement, afin de permettre, conformément aux ambitions qui lui sont assignées, de constituer une modalité efficace d'accès à la formation.

Sa mise en place conduit à un changement de logique profond et permet de donner les droits et les moyens aux salariés et aux demandeurs d'emploi de construire leur carrière. Leur initiative devient décisive dans un système où jusque-là l'initiative de l'employeur restait la porte d'entrée quasi systématique vers la formation, mis à part dans le cadre du CIF.

1.2.1. Le compte personnel donnera à la personne une faculté plus grande de peser sur son projet de formation

En premier lieu, l'une des caractéristiques essentielles du compte personnel de formation est qu'il constitue une modalité d'accès individuel à la formation comme le précise l'article L6111-1 du code du travail. Il ne relève pas du plan de formation (qui constitue une prérogative de l'employeur) et n'est pas frappé de la même ambiguïté originelle dont souffrait le DIF, droit du salarié conditionné à l'accord de son employeur. Il bénéficie en outre d'un système national de gestion et d'un financement dédié à un niveau significatif, garant d'un déploiement bien plus important.

Les nouveaux droits sont attachés à la personne et ouverts dès l'entrée dans la vie professionnelle (16 ans, voire 15 ans dans le cadre d'un contrat d'apprentissage) jusqu'au départ en retraite. Sa mobilisation résulte de la volonté de son titulaire et le refus par le salarié de mobiliser son compte personnel de formation n'est jamais fautif. Il est mobilisable à l'initiative du salarié sur le temps de travail avec accord de l'employeur et dans certains cas,

sans son accord ou hors temps de travail sans accord de l'employeur. Pour le demandeur d'emploi, la mobilisation de son CPF vaut validation dans le cadre de son projet personnalisé d'accès à l'emploi s'il dispose de suffisamment d'heures pour suivre une formation éligible présente sur les listes mentionnées infra.

1.2.2. Le compte personnel de formation va permettre aux salariés comme aux demandeurs d'emploi de suivre des formations plus longues et qualifiantes

Il permet d'acquérir des compétences attestées (qualification, certification, diplôme) en lien avec les besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme et la sécurisation des parcours professionnels des salariés. Les formations éligibles au compte personnel de formation sont déterminées parmi les certifications inscrites au RNCP, les certificats de qualification professionnelle, les formations inscrites à l'inventaire mentionné à l'article L. 335-6 du code de l'éducation, celles visant à acquérir un socle de connaissances et de compétences définis par décret et celles concourant à l'accès à la qualification des personnes à la recherche d'un emploi et financées par les régions, par Pôle emploi et par l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés.

Pour les salariés, les formations éligibles devront appartenir à une des listes suivantes :

- la liste élaborée par la commission paritaire nationale pour l'emploi (CPNE) de la branche dont dépend l'entreprise, ou, à défaut, par un accord des organisations représentatives d'employeurs ou de salariés de l'OPCA concerné ;
- la liste élaborée par le comité paritaire national pour la formation professionnelle et l'emploi (CPNFPE) après consultation du conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles ;
- une liste élaborée par le comité paritaire régional de la formation professionnelle et de l'emploi, dans la région où travaille le salarié après concertation au sein du bureau du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle.

Les heures sont acquises par le salarié au titre des périodes d'activité, au rythme de 20 heures par an jusqu'à 120 heures, puis de 10 heures par an jusqu'à un plafond de 150 heures, sur la base d'un CDI à temps plein. Un abondement supplémentaire de 100 heures est accordé au salarié qui, dans les entreprises de plus de cinquante salariés, n'a pas eu les entretiens professionnels auxquels il a droit ou n'a pas bénéficié sur une période de six ans d'au moins deux parmi les trois mesures suivantes : action de formation ; progression salariale ou professionnelle ; élément de certification par la formation ou la reconnaissance des acquis de l'expérience. Le compte peut également être abondé par accord d'entreprise, de branche ou par le biais d'un accord conclu par les représentants des salariés et des employeurs signataires de l'accord constitutif d'un OPCA interprofessionnel. Les salariés habituellement exclus des actions de formation pourront donc bénéficier d'heures supplémentaires au titre du compte personnel.

Dans la limite du nombre d'heures inscrites au CPF, les frais de formation du salarié sont pris en charge par l'employeur en cas d'existence d'un accord d'entreprise spécifique, ou par l'OPCA en cas d'inexistence de cet accord. Le FPSPP, lui, prend en charge les frais de formation des salariés mobilisant leur CPF dans le cadre d'un CIF ou ceux des demandeurs d'emploi.

Toutefois, autre nouveauté, le CPF ne se limite pas au financement des formations d'une durée maximum de 150 heures. Il est conçu pour pouvoir s'adosser aux autres dispositifs de formation existants et ainsi augmenter et faciliter le nombre de formations qualifiantes pouvant être financées et effectivement suivies. Ainsi, le CPF pourra faire l'objet d'abondements par l'employeur, le salarié, un OPCA, un OPACIF, l'État, l'institution gérant le compte personnel de prévention de la pénibilité, les Conseils régionaux, Pôle Emploi et l'AGEFIPH pour les personnes en situation de handicap, qui, chacun mobiliseront les dispositifs qu'ils gèrent (plan, période de professionnalisation, CIF, service public régional de la formation, aides individuelles etc.) pour financer et ainsi permettre l'accès à une formation éligible dont la durée dépasserait les heures acquises par le titulaire du CPF.

1.2.3. Des droits acquis par la personne quels que soient ses changements de statut ce qui permettra d'accroître l'effort de formation en faveur des personnes en transition, tout particulièrement des demandeurs d'emploi

Du fait de la conservation par les personnes de leurs droits acquis durant toute leur carrière professionnelle, quels que soient leur situation professionnelle ou leur statut, et de son financement dédié, le CPF pourra être plus facilement mobilisé durant les périodes de rupture professionnelle afin d'accéder à une action de formation.

1.2.4. Un système d'information dédié au suivi des heures acquises et un traitement automatisé permettant la gestion des droits

Il est prévu la création d'un système d'information du compte personnel de formation permettant à son titulaire d'accéder à un espace personnel lui permettant de connaître son nombre d'heures créditées, les formations éligibles, et d'élaborer et actualiser un passeport d'orientation, de formation et de compétences recensant les formations suivies et les qualifications obtenues dans le cadre de sa formation initiale ou continue. Un traitement automatisé est créé, permettant la gestion des droits inscrits. Ce traitement automatisé et ce système d'information seront gérés par la Caisse des dépôts et des consignations.

1.3. Evaluation des impacts

Le CPF a une vocation universelle mais se mettra en œuvre progressivement. L'ensemble des actifs, hors les fonctionnaires et les indépendants, sont dans un premier temps concernés par le CPF. En 2015, environ 22,5 millions de comptes devraient ainsi être créés. A la fin 2014, le nombre total d'heures disponibles au titre du DIF pour les entreprises de 10 salariés et plus devrait s'élever à environ 1 milliard d'heures, soit 78 heures par salarié du secteur privé. Il faut y ajouter les DIF des entreprises de moins de 10 salariés. Le nombre de salariés y représente environ 19% du total des salariés des entreprises. Au total, 1,2 milliards d'heures devraient ainsi être acquises et mobilisables dans le cadre du CPF.

Selon les dispositions financières de l'ANI du 14 décembre 2013, le CPF serait doté d'environ 900 M€ sans compter les financements par le biais du Fonds paritaire de sécurisation des parcours (qui pourraient s'élever en début de mise en œuvre à environ 300 M€). Cela permettrait par exemple chaque année à environ 1,2 million de salariés du secteur privé de bénéficier d'un financement équivalent à 75 heures de formation qualifiante au titre des heures acquises du CPF, qui ont vocation à être complétées par des abondements.

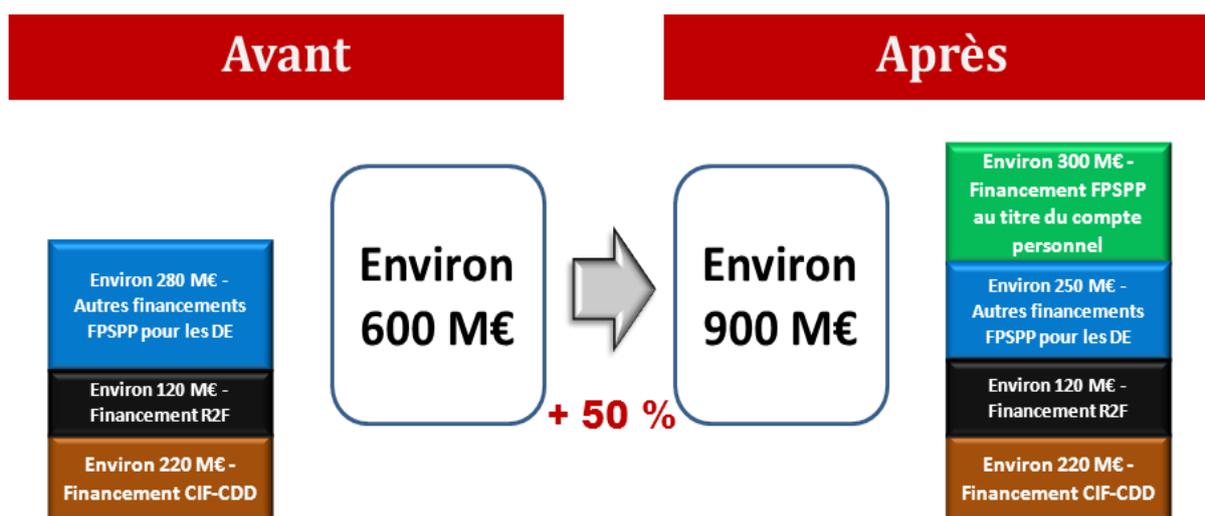
A titre de comparaison, 1,4 millions de salariés du secteur privé ont utilisé leur DIF en 2011, mais pour des durées de formations généralement quatre fois moins longues en moyenne (22,5 heures), non abondées par d'autres dispositifs de formation et donc non qualifiantes.

Un accès renforcé à la formation pour les demandeurs d'emploi

Aujourd'hui, 566 000 demandeurs d'emploi accèdent à la formation chaque année pour une durée moyenne de 4,4 mois soit environ 616 heures (Dares analyses, avril 2013, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2011).

Parmi ces demandeurs d'emploi, 40% sont des jeunes (moins de 26 ans) qui disposent d'une faible expérience professionnelle et donc d'un faible crédit d'heures acquises au titre du DIF et demain du CPF. En revanche, les demandeurs d'emploi suivent des formations professionnelles plus longues et plus souvent diplômantes que les salariés, donc potentiellement éligibles au CPF. C'est pourquoi, au total, on estime à 36,4 millions les heures qui pourraient être financées au titre du CPF, sur les 348 millions d'heures de formation annuelles bénéficiant à des demandeurs d'emploi. Soit, à financement constant des autres financeurs (régions, Pôle emploi ...), un effort potentiel supplémentaire de 10 % en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

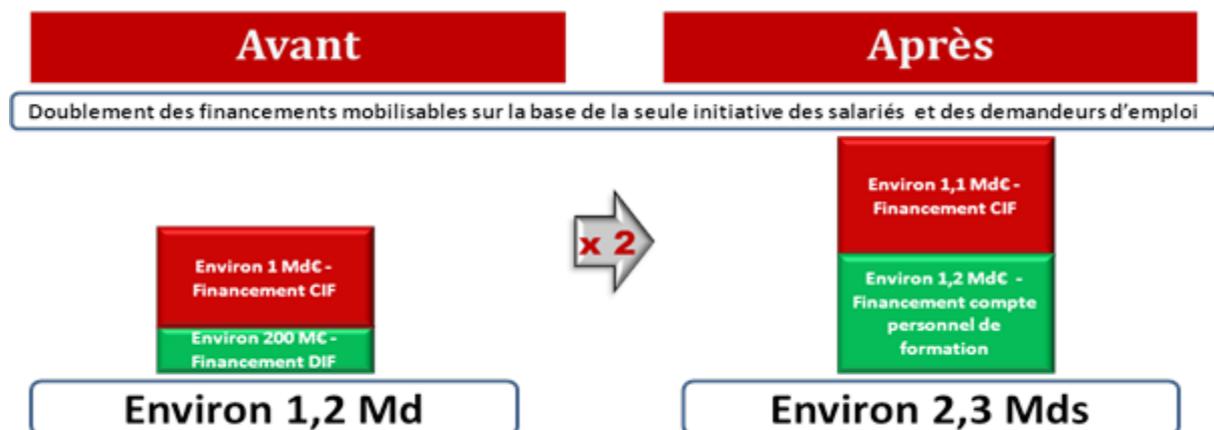
Le compte personnel de formation permettra d'accroître sensiblement les fonds issus des entreprises dédiés au financement de la formation des demandeurs d'emploi par le biais notamment des financements au titre du Fonds paritaire de sécurisation. Ces fonds, estimés aujourd'hui à environ 600 M€, pourraient augmenter de 50 % et s'établir à environ 900 M€ comme l'illustre le schéma ci-dessous. Il est important de rappeler également que les régions et Pôle emploi pourront abonder le compte personnel de formation des demandeurs d'emploi afin de leur permettre de se former.



Plus globalement le compte personnel de formation marque une rupture avec un système de financement de la formation jusque-là essentiellement centré sur les salariés et l'initiative de l'employeur. Grâce à la création du compte personnel de formation et dès lors que les taux de financement envisagés par les partenaires sociaux dans l'ANI seront effectivement mis en place par voie réglementaire, les financements mobilisables sur la base de la seule initiative des salariés et des demandeurs d'emploi pourraient doubler.

En effet, les financements au titre du congé individuel de formation et du droit individuel à la formation s'élevaient jusqu'alors à environ 1,2 Md€ par an. Demain, avec l'augmentation des

fonds destinés au CIF et la création d'un financement dédié au CPF, 2,3 Md€ pourraient être consacrés au financement de formations qualifiantes ou certifiantes mobilisées à l'initiative des salariés et des demandeurs d'emploi.



1.4. Mise en œuvre des dispositions

La mise en œuvre du compte personnel de formation nécessitera 9 textes réglementaires de mise en œuvre :

- un décret en Conseil d'État pour définir les conditions d'abondement du CPF par le compte personnel de prévention de la pénibilité ;
- un décret déterminant les formations éligibles au CPF visant à acquérir un socle de connaissances et de compétences mentionné au 4° de l'article L 6323-5.
- un décret en Conseil d'État pour la mise en place du traitement automatisé de mise en œuvre et du système d'information dédié au CPF ;
- un décret pour définir le contenu du passeport d'orientation, de formation et de compétences ;
- un décret en Conseil d'État pour fixer le montant de la somme forfaitaire correspondant à 100 heures due par l'employeur à son OPCA pour abonder le CPF d'un salarié n'ayant pas bénéficié des entretiens professionnels ou d'au moins deux des trois mesures (formation professionnelle, évolution salariale ou d'emploi...) prévues législativement durant une période de six ans ;
- un décret précisant le délai de réponse de l'employeur sur les demandes de formation suivies tout ou partie pendant le temps de travail ;
- un décret déterminant les modalités de la prise en charge des frais de formation pour les salariés des entreprises non couvertes par un accord d'entreprise ;
- un décret en Conseil d'État pour définir les conditions d'élaboration des listes des formations éligibles au CPF;
- un décret en Conseil d'État pour définir les conditions de transfert et d'utilisation des heures accumulés au titre du DIF ;

2. Faire de la formation professionnelle un élément central du dialogue social dans les branches professionnelles et les entreprises (article 2)

De nouveaux leviers sont créés à cette fin, au niveau individuel, par le biais de l'entretien professionnel, ou au niveau collectif, avec les instances représentatives du personnel dans le cadre de l'information consultation sur le plan de formation et avec les organisations syndicales de salariés dans le cadre de la négociation relative à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

2.1. État des lieux

2.1.1. Le plan de formation, une incitation à la dépense plutôt qu'un levier stratégique de conduite d'une politique de formation

En matière de formation professionnelle, l'employeur est tenu d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail et de veiller à leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Deux obligations sont à la charge de l'employeur :

- participer au financement de la formation professionnelle, par le biais d'une contribution dont le taux varie selon la taille de l'entreprise ;
- consulter les représentants du personnel sur la mise en œuvre de la formation dans l'entreprise.

Au-delà de ces obligations, l'employeur dispose d'une large autonomie pour définir la politique de formation de l'entreprise et mettre en place, en fonction des projets de développement de l'entreprise, un plan de formation.

Le plan de formation rassemble l'ensemble des actions de formation définies dans le cadre de la politique de gestion du personnel de l'entreprise. L'élaboration du plan de formation est assurée sous la responsabilité pleine et entière de l'employeur. Il fait l'objet d'une consultation des représentants du personnel.

Chaque année, au cours de deux réunions spécifiques, le comité d'entreprise (ou, à défaut, les délégués du personnel) émet un avis sur l'exécution du plan de formation du personnel de l'entreprise de l'année précédente et sur le projet de plan pour l'année à venir.

Le plan de formation peut comporter deux types d'actions :

- actions visant à assurer l'adaptation du salarié au poste de travail ou liées à l'évolution ou au maintien dans l'emploi dans l'entreprise ;
- actions ayant pour objet le développement des compétences des salariés.

Toutefois, l'institution d'une obligation de contribution au titre du plan de formation (de 0,40 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés à 0,90 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de 10 salariés) a conduit de nombreuses entreprises et notamment les plus petites d'entre elles à considérer l'effort de formation à ce titre comme une simple obligation de dépenses.

Une étude récente (Plan de formation dans les entreprises : de la formalité à l'étude stratégique, juin 2013) réalisée par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective sur le plan de formation en 2013 a constaté que le système avait produit des mécanismes de gestion entrant en contradiction avec les ambitions initiales : calendrier d'élaboration du plan

trop complexe, règles administratives de l'imputabilité des dépenses très contraignantes, priorités de branche trop nombreuses et souvent peu lisibles, consultation des IRP sur le plan de formation déconnectée des enjeux de développement de l'entreprise. D'après cette étude, le formalisme des règles de gestion prend parfois le pas sur des réflexions plus stratégiques sur la formation dans l'entreprise et les oblige à dédier des moyens importants à la gestion de la formation au détriment d'un pilotage plus stratégique.

2.1.2. Des marges de progrès importantes en matière de dialogue, tant individuel que collectif, dans les branches professionnelles et dans les entreprises sur le thème de la formation professionnelle

Au niveau des branches, la gestion paritaire de la formation professionnelle s'appuie sur de nombreuses négociations mais qui se réduisent parfois à la désignation d'un organisme collecteur et à la fixation de taux de versement conventionnels aux organismes collecteurs. La mise en place des véritables politiques de formation professionnelle s'appuyant sur des orientations prioritaires liées aux besoins identifiés des employeurs et des salariés du secteur reste trop rare.

Aujourd'hui, il est prévu qu'une négociation soit menée tous les trois ans au niveau des branches sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Par ailleurs, l'ensemble des branches doit se doter d'un observatoire prospectif des métiers et des qualifications. Cependant, les travaux de ces observatoires sont souvent sous-utilisés et l'émergence de démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau des branches reste fragile puisque l'on ne compte que 17 accords de branche ou interbranches en la matière.

En ce qui concerne la négociation collective dans les entreprises, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences constitue un thème de négociation obligatoire, tous les 3 ans, dans les entreprises d'au moins trois cents salariés. Par ailleurs, dans toutes les entreprises de moins de 300 salariés où une négociation sur la mobilité interne mentionnée à l'article L. 2242-21 du code du travail est engagée, celle-ci doit nécessairement porter également sur les évolutions prévisionnelles des emplois et des compétences et sur les mesures susceptibles de les accompagner.

Sur la période 2005-2011, sur les 5 000 entreprises ayant engagé des négociations, 3 000 ont signé des accords. Toutefois, sur le plan qualitatif, bon nombre d'accords ne sont qu'une réponse formalisée à l'obligation légale de négocier. Cette situation ne résulte pas principalement du fait que l'obligation de négocier n'est pas assortie d'une obligation de conclure. Elle s'explique par le manque de visibilité des négociateurs sur la stratégie de l'entreprise (de la branche) et sur l'évolution de son environnement. Il apparaît en outre que les actions de GPEC s'articulent encore insuffisamment avec les politiques classiques de gestion des ressources humaines et en particulier avec la formation professionnelle continue.

La loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a permis des avancées majeures en la matière puisqu'elle a intégré dans les thématiques obligatoires de la négociation relative à la GPEC les grandes orientations de la formation professionnelle mais également les objectifs du plan de formation (catégories de salariés et d'emplois prioritaires ainsi que définition des compétences et des qualifications à acquérir) et a fait un lien direct entre négociation GPEC et élaboration du plan de formation.

Selon une approche plus individuelle, après un an d'ancienneté, seuls 38 % des salariés ont bénéficié d'un entretien professionnel avec leur supérieur hiérarchique. 53% des entreprises

de plus de 10 salariés organisent des entretiens professionnels avec tout ou partie de leurs salariés. Mais parmi celles-ci, seules 15% le font pour l'ensemble du personnel (Source CVTS 2011- Cereq – Calculs DARES).

Or, il apparaît que les entretiens professionnels constituent un levier important pour identifier des besoins de développement des compétences. Parmi les entreprises qui organisent de tels entretiens, 58% considèrent en effet que ceux-ci constituent la seule voie pour évaluer les besoins en compétences des salariés (Source CVTS 2011- Cereq – Calculs DARES).

Pour finir, l'article 2 traite des actions de formation à distance. Elles ne sont pas suffisamment encadrées juridiquement : aujourd'hui, seule une circulaire précise les conditions de validité d'une telle formation. Ce manque d'encadrement a pu pousser certains OPCA à se montrer réticents pour la prise en charge des actions de formation à distance et reste source d'insécurité juridique tant pour les financeurs que pour les stagiaires alors même que l'e-learning déploie des potentialités croissantes.

2.2. Objectifs

L'article 2 vise à faire de la formation professionnelle et des compétences des salariés un élément central du dialogue entre salariés et employeurs au sein des branches professionnelles et au sein des entreprises. De nouveaux leviers sont créés à cette fin, au niveau individuel, par le biais de l'entretien professionnel, ou au niveau collectif, avec les instances représentatives du personnel dans le cadre de l'information consultation sur le plan de formation et avec les organisations syndicales de salariés dans le cadre de la négociation relative à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

2.2.1. De nouveaux droits individuels et collectifs pour mieux s'appropriier au sein de l'entreprise l'enjeu de la formation professionnelle

La négociation triennale sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) au niveau des branches s'appuiera désormais sur les travaux des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications mis en place par les commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) au niveau de chaque branche. Le rôle décisif des observatoires est ainsi consacré ainsi que leur rattachement aux CPNE. Cette réaffirmation du rôle des branches dans le cadre de l'anticipation des mutations économiques, fortement présente dans l'ANI du 14 décembre 2013, permettra une redynamisation de la négociation de branche ou interbranche sur la GPEC. Cet objectif est présent dans la feuille de route de la Grande conférence sociale pour l'emploi des 20 et 21 juin 2013 qui prévoit qu'un bilan partagé des démarches de GPEC soit mené avec les partenaires sociaux et les Régions en 2014.

A l'échelle des entreprises, la négociation triennale obligatoire pour les entreprises de 300 salariés devra désormais nécessairement traiter des critères et modalités d'abondement du compte personnel de formation des salariés de l'entreprise.

A défaut d'accord d'entreprise à l'issue de cette négociation, l'ensemble des thèmes obligatoirement abordés dans le cadre de la négociation triennale sur la GPEC feront l'objet d'une consultation du comité d'entreprise. C'est une avancée considérable qui permettra que dans toutes les grandes entreprises, la GPEC soit le socle d'une stratégie partagée, quand bien même les conditions ne seraient pas réunies pour aboutir à un accord. Dans la même logique que celle adoptée pour la sécurisation de l'emploi, la négociation est ici privilégiée mais, si elle ne peut aboutir, c'est alors le comité d'entreprise qui doit pouvoir jouer pleinement son rôle consultatif.

En ce qui concerne la consultation du comité d'entreprise sur le plan de formation dans les entreprises de 50 salariés et plus, elle portera désormais non seulement sur l'exécution de l'année précédente et sur le projet de plan pour l'année à venir mais également sur l'exécution de l'année en cours. Cela permettra de faire un bilan sur le début de mise en œuvre du plan.

Ce plan, jusque-là nécessairement annuel, pourra être triennal si un accord d'entreprise le prévoit ce qui permettra de le mettre en pleine concordance avec le dispositif de GPEC négocié tous les trois ans dans les grandes entreprises et de se concentrer dans les moyennes entreprises sur les enjeux stratégiques sans avoir à refaire la totalité de l'exercice d'élaboration tous les ans.

Cette consultation se fera nécessairement lors de deux réunions distinctes. Mais là encore la place du dialogue social est renforcée puisqu'un accord d'entreprise pourra fixer le calendrier de ces deux réunions mais également enrichir la liste de données nécessairement transmises aux membres du comité d'entreprise en vue de sa consultation.

Au niveau du dialogue individuel entre l'employeur et ses salariés, afin de mieux apprécier l'évolution des compétences des salariés et de favoriser leur progression professionnelle, l'article 2 renforce le suivi par l'employeur des compétences et des formations des salariés par la généralisation d'entretiens professionnels tous les deux ans dans l'ensemble des entreprises. Cet entretien est automatiquement mis en œuvre après toute longue période d'absence de l'entreprise. Tous les six ans de présence continue du salarié dans l'entreprise, cet entretien professionnel permettra un bilan de son parcours professionnel et de son accès à la formation.

Dans les entreprises de plus de 50 salariés, si lors de cet entretien il est constaté qu'au cours des six dernières années, le salarié n'a pas bénéficié des entretiens auxquels il avait droit ou n'a pas bénéficié d'au moins deux des trois mesures suivantes – action de formation / progression salariale ou professionnelle / acquisition d'éléments de certification – le compte personnel de formation du salarié est abondé de 100 heures supplémentaires. Ce dispositif consacre une obligation de faire pour la formation des salariés qui vient se substituer à la seule obligation de payer, prédominante dans le droit actuel.

2.2.2. Un accès élargi à la formation

Par ailleurs, il est prévu d'ouvrir plus largement l'accès à la formation professionnelle à certains publics notamment les bénévoles, les personnes en service civique du mouvement coopératif, mutualiste et associatif et les salariés en arrêt de travail et de développer toutes les modalités de délivrance des formations, au premier rang desquelles la formation ouverte et à distance.

En ce qui concerne les salariés en arrêt de travail, à condition de répondre aux cas prévus par le code de la sécurité sociale aux articles L 323-3-1 et L 433-1, qui prévoient notamment l'accord du médecin traitant, il est ouvert la possibilité de bénéficier d'une prise en charge par les OPCA de tout ou partie des coûts pédagogiques ainsi que des frais de transports, de repas et d'hébergement. Cette mesure est destinée à élargir les possibilités de financement des formations aux salariés en arrêt maladie.

Enfin l'article 2 vise à permettre le développement encadré de la formation ouverte et à distance en clarifiant ce que doit prévoir dans ce cas le programme de formation, à savoir notamment la nature des travaux demandés, le temps estimé pour le réaliser et les modalités de suivi et d'évaluation. L'absence de cadre clair et les difficultés de prise en charge liées à la question de la comptabilisation en heures des formations ont nui jusqu'ici au développement de la formation ouverte et à distance. Le projet de loi doit permettre de la développer tout en

fixant des exigences adaptées concernant les informations à fournir sur les programmes de formation.

2.3. Evaluation des impacts

La mise en œuvre de ces dispositions permettra de renforcer de manière décisive le dialogue social relatif à la formation professionnelle au niveau de la branche professionnelle et de l'entreprise. Si la formation est un thème relativement fréquent de la négociation dans l'entreprise, peu d'accords en tant que tel sont conclus sur le sujet : de 2002 à 2004, seulement 30 % des établissements ont abouti à un accord sur le sujet sur une période de 3 ans. Actuellement seulement 27 % des entreprises de plus de 10 salariés déclarent que les IRP s'impliquent dans la gestion de la formation. Ce taux est plus élevé dans les entreprises de plus de 50 salariés où il atteint 56 % (Chiffres CVTS – Cereq, calculs DARES).

La qualité de la négociation au niveau des branches et des entreprises sera accrue en s'appuyant sur les observatoires prospectifs pour diffuser les informations statistiques quantitatives et qualitatives, les bonnes pratiques notamment aux PME et TPE, et nourrir ainsi le dialogue social en matière d'anticipation des évolutions quantitatives et qualitatives de l'emploi et des moyens d'accompagnement, notamment en matière de formation.

Par ailleurs, la mise en place d'entretiens professionnels dans toutes les entreprises tous les deux ans renforcera considérablement la sensibilisation des salariés à l'importance de la formation et leur capacité à construire un projet dans l'entreprise ou hors de l'entreprise. En complémentarité du conseil en évolution professionnelle, elle ouvre la voie à une prise en main bien plus forte par les salariés de leur carrière. On peut en attendre un recours à la formation professionnelle plus important, notamment de la part de publics qui jusqu'ici y avaient moins recours : femmes, personnes à bas niveaux de qualification, salariés des petites entreprises.

Enfin, le système d'abondement supplémentaire du compte personnel en cas d'absence d'action volontariste de formation, de certification, d'évolution salariale ou professionnelle sur une période de six ans traduit un changement de logique dans le fonctionnement du système de formation. L'obligation de faire, substituée à la simple obligation de financer, se traduit par une compensation due par l'employeur aux salariés laissés pour compte. Ce nouveau système illustre la conviction selon laquelle tout le monde doit pouvoir accéder à la formation et constituera un levier clé de la réorientation des fonds de la formation au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin

2.4. Mise en œuvre des dispositions

Un décret définit les périodes auxquelles doivent être menées les deux réunions spécifiques annuelles du comité d'entreprise dans le cadre de la consultation sur le plan de formation en cas d'absence d'accord d'entreprise le prévoyant.

Il faudra par ailleurs modifier le décret qui fixe la liste des pièces à fournir aux membres du comité d'entreprise dans le cadre de cette consultation car il sera enrichi au regard des dispositions de l'ANI.

Un décret précisera les modalités de mise en œuvre des actions de formation à distance quant aux obligations spécifiques du programme d'organisation, de suivi et d'évaluation de ces formations.

3. Réformer les périodes de professionnalisation et préciser les conditions de mise en œuvre des contrats de professionnalisation (article 3)

3.1. État des lieux

Dans leur but originel, les périodes de professionnalisation ont pour objet de favoriser, par des actions de formation alternant enseignements théoriques et pratiques, le maintien dans l'emploi des salariés en contrat à durée indéterminée, notamment ceux qui comptent 20 ans d'activité professionnelle ou qui sont âgés d'au moins 45 ans et disposent d'une ancienneté minimum d'un an de présence dans la dernière entreprise qui les emploie.

Sont également concernés les salariés titulaires d'un contrat unique d'insertion (CUI).

La possibilité ouverte par la loi de conclure des accords de branche élargissant les publics et l'objet des périodes de professionnalisation a abouti à une certaine dérive du recours aux périodes de professionnalisation, certains employeurs l'utilisant pour financer ou cofinancer des actions classiques et habituelles du plan de formation, bien souvent par ailleurs dans le cadre du DIF lorsque des accords de branche le permettaient. L'aspect qualifiant apparaît également comme oublié au vu des résultats décevants annoncé par les OPCA. En effet, selon les éléments statistiques et financiers transmis par ces organismes paritaires, 67 % des périodes n'aboutissent pas à une qualification reconnue.

Le contrat de professionnalisation, lui, s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus, aux demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus et aux bénéficiaires de certaines allocations ou contrats. Son objectif est de leur permettre d'acquérir une qualification professionnelle ou de compléter leur formation initiale par une qualification complémentaire en vue d'accéder à un poste déterminé dans l'entreprise. Les bénéficiaires âgés de 16 à 25 ans révolus sont rémunérés en pourcentage du Smic selon leur âge et leur niveau de formation, les salariés âgés de 26 ans et plus perçoivent une rémunération qui ne peut être ni inférieure au SMIC ni à 85 % du salaire minimum conventionnel. Ce contrat ouvre droit à des aides à l'embauche pour les salariés de 26 ans et plus.

Le contrat de professionnalisation est un dispositif qui a prouvé son utilité et son efficacité, et qu'il convient de soutenir. Toutefois, il apparaît nécessaire de rétablir l'obligation de tutorat supprimée en 2004 et de permettre au plus grand nombre de bénéficier de ce contrat, en interdisant la sollicitation de concours financiers auprès de ses bénéficiaires.

3.2. Objectifs

3.2.1. Améliorer l'accès à la qualification par le recentrage des périodes de professionnalisation et la sécurisation du parcours des personnes ayant signé un contrat de professionnalisation

La modification de l'article L.6324-1 du code du travail redéfinit l'objet des périodes de professionnalisation et pose en principe l'objectif de sécurisation des parcours professionnels par la qualification en listant les possibilités de recours à la période de professionnalisation pour :

- permettre d'acquérir une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme :
 - o soit enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles prévu à l'article L. 335-6 du code de l'éducation ;
 - o soit reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche;
 - o soit ouvrant droit à un certificat de qualification professionnelle.
- abonder le CPF ;
- permettre d'accéder à un socle de connaissances et de compétences défini par décret ;
- permettre l'accès à une certification inscrite à l'inventaire mentionné à l'article L 335-6 du code de l'éducation.

La période de professionnalisation permettra aux salariés d'acquérir un socle de connaissances ou d'accéder à une formation qualifiante. De fait, les salariés les moins qualifiés devraient en être les principaux bénéficiaires, notamment ceux présentant un bas niveau d'études (niveau infra V). Par ce recentrage sur la qualification, la période de professionnalisation a également vocation à abonder le compte personnel de formation pour permettre la mise en place de parcours de formation plus longs.

L'abrogation des articles L 6324-2, L 6324-3 et L 6324-4, permet d'ouvrir plus largement la période de professionnalisation à un public moins restreint et les objectifs de la période de professionnalisation sont directement intégrés dans l'article L 6324-1. Il est également prévu que la durée minimale des formations soit établie par décret.

En ce qui concerne les contrats de professionnalisation, l'article L. 6325-3-1 acte la mise en place obligatoire d'un tutorat dans la partie législative du code du travail pour renforcer l'accompagnement du titulaire du contrat de professionnalisation.

Par ailleurs, l'article L.6325-2-1 interdit que les organismes publics ou privés de formation puissent soumettre l'inscription d'un salarié en contrat de professionnalisation au versement par ce dernier d'une contribution financière à titre quelconque.

En effet, l'absence de participation financière des bénéficiaires en contrat de professionnalisation au moment de l'inscription favorisera l'accès à la qualification à un plus large public. La barrière financière ne s'imposera pas aux publics en situation précaire. Un contrôle des organismes de formation recourant à ce type de pratique sera réalisé.

3.2.2. Améliorer l'accès à la formation des publics fragiles (IAE)

La période de professionnalisation est ouverte aux salariés relevant de structures d'insertion par l'activité économique qui auparavant étaient exclues du dispositif. Les dispositifs de la POE individuelle et collective font également l'objet d'une ouverture aux salariés bénéficiant d'un CUI ou relevant de structures d'insertion par l'activité économique afin de faciliter les transitions vers l'emploi durable.

3.3. Evaluation des impacts

Les formations financées au titre de la professionnalisation gagneront en clarté et en attractivité en étant clairement identifiées comme des formations en alternance (contrats de professionnalisation et périodes de professionnalisation). En effet, lorsque des accords de

branche le permettaient, le DIF était également financé sur les contributions « professionnalisation » et représentait environ 176 M€ de dépenses, soit 10 % des charges de formations « professionnalisation ». Le CPF, lui, bénéficiera d'un financement dédié et ne viendra donc pas grever les fonds de la professionnalisation.

La redéfinition des actions éligibles dans le cadre de la professionnalisation, orientées sur les formations qualifiantes, permettra par ailleurs de corriger la pratique actuelle qui, trop souvent, pouvait s'apparenter à des actions de formation s'inscrivant dans le plan de formation de l'entreprise, les statistiques laissant apparaître que les actions mobilisées dans le cadre des périodes de professionnalisation ne sont pas qualifiantes dans 67 % des cas, et de durée modeste (en 2012, d'après les déclarations des OPCA, les périodes de professionnalisation prises en charge par les OPCA présentaient une durée moyenne de 145 heures).

Avec un objectif de qualification réaffirmé, les périodes de professionnalisation pourront venir abonder le compte personnel de formation. Ainsi, dans l'hypothèse où la moitié des financements de la période de professionnalisation viendrait abonder le compte personnel de formation (235 M€) de tels abondements permettraient à environ 120 000 salariés ayant un crédit de 150 heures au titre de leur CPF de suivre une formation d'une durée totale de 350 heures.

Par ailleurs, l'ouverture de la période de professionnalisation aux salariés relevant de structures d'insertion par l'activité économique facilitera leur accès à la formation. Si 45 % des salariés accèdent à la formation durant leur parcours d'insertion, cette part peut descendre à 26 % pour les salariés en association intermédiaire et 30 % pour les salariés en entreprise de travail temporaire intermédiaire. C'est insuffisant et les mesures prises permettront de rétablir un équilibre plus satisfaisant.

3.4. Mise en œuvre des dispositions

Un décret devra fixer la durée minimale de la formation reçue dans le cadre de la période de professionnalisation.

Un décret devra fixer les conditions de désignation d'un tuteur par l'employeur pour les salariés bénéficiant d'un contrat de professionnalisation. Il précisera en outre ses missions et les conditions d'exercice de sa fonction.

4. Simplifier et optimiser le financement de la formation professionnelle au profit des publics fragiles et de la compétitivité des entreprises (article 4)

4.1. État des lieux

4.1.1. Une obligation de financement au titre du plan de formation devenue formelle au regard de l'effort de formation réel des entreprises

Tout employeur, quel que soit le nombre de salariés, la nature de l'activité ou le statut juridique (entreprise individuelle ou société), doit aujourd'hui participer au financement des

actions de formation continue de son personnel et des demandeurs d'emploi, en payant une contribution légale, dont le montant dépend du nombre de salariés.

Les obligations de financement diffèrent en fonction de la taille de l'entreprise :

Pour les entreprises de moins de 10 salariés, le taux global est de 0,55 % de la masse salariale se décomposant en deux contributions : 0,15 % pour le financement de la professionnalisation et 0,40 % affectée au plan de formation.

Pour les entreprises de 10 à 19 salariés, le taux global est de 1,05 % de la masse salariale se décomposant en deux contributions : 0,15 % pour le financement de la professionnalisation et 0,90 % affectée au plan de formation.

Pour les entreprises de 20 salariés et plus le taux global est de 1,60 % de la masse salariale se décomposant en trois contributions : 0,50 % pour le financement de la professionnalisation, 0,90 % affectée au plan de formation et 0,20 % versée à l'OPACIF pour le financement du CIF.

Il apparaît donc que l'essentiel de la contribution légale est versée au titre du plan de formation, qui sert à financer des actions visant à assurer l'adaptation du salarié au poste de travail ou sa capacité à occuper un emploi, ainsi que celles ayant pour objet le développement des compétences des salariés. Or, il est manifeste que ces formations, qui représentent un intérêt économique direct pour l'entreprise et qui lui sont indispensables pour demeurer compétitives, aurait été financées quand bien même n'aurait pas existé d'obligation légale.

L'intérêt de l'entreprise de financer spontanément les actions relevant du plan de formation s'observe dans les taux réels de participation des entreprises au plan de formation, bien supérieurs aux taux légaux

10 à 19 salariés	1,26
20 à 49 salariés	1,18
50 à 249 salariés	1,57
250 à 499 salariés	1,92
500 à 1999 salariés	2,43
2000 et +	2,97

(année 2010)

Soit en moyenne 2,06% et un taux toujours supérieur à 0,9% pour toutes les tranches de tailles d'entreprises.

Ainsi, pour beaucoup d'entreprises l'obligation fiscale à hauteur 0,9 % de la masse salariale au titre du plan de formation apparaît comme une contrainte formelle, qui génère souvent une approche comptable et oublieuse des contenus de la dépense de formation, symbolisée par l'obligation de déclaration administrative dite 24/83.

4.1.2. Des mécanismes de solidarité et de mutualisation au profit des petites entreprises qui fonctionnent de façon insatisfaisante

L'obligation de financement de l'ensemble des entreprises au titre du plan de formation trouve une part de sa raison d'être dans la mutualisation des fonds de la formation qu'elle est censée permettre au profit des plus petites entreprises, où l'accès à la formation paraît plus complexe à la fois pour les employeurs et leurs salariés. En effet, lorsque les contributions versées au titre de la formation professionnelle sont collectées par un OPCA, ces sommes sont mutualisées, ce qui permet à des entreprises de bénéficier de prises en charge de coûts de formation excédant ses contributions. Mais cette mutualisation fonctionne de manière insatisfaisante (cf. article 5).

4.2. Objectifs

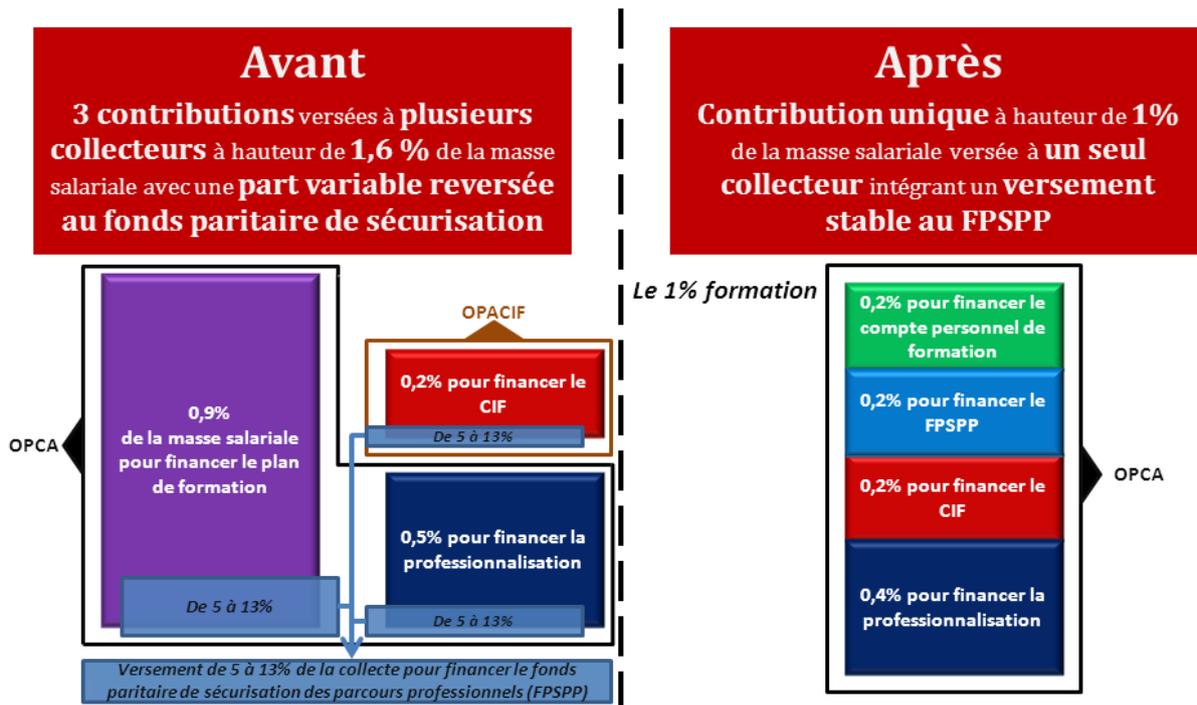
Le projet de loi vise à simplifier et optimiser le financement de la formation professionnelle afin d'une part, qu'il réduise les inégalités d'accès à la formation professionnelle, d'autre part, qu'il accorde plus de moyens à la progression professionnelle et à la qualification des salariés. L'employeur versera la contribution unique directement à un seul OPCA selon des modalités de collecte décrites dans l'article 5.

4.2.1. Une obligation de financement plus simple à respecter pour les entreprises et plus incitative à la mise en œuvre de stratégies partagées de formation

Les employeurs ont l'obligation de contribuer au développement de la formation professionnelle continue en finançant directement des actions de formation, notamment au titre du plan de formation, et en s'acquittant de contributions spécifiques. Ces contributions spécifiques sont repensées. L'obligation fiscale de financement au titre du plan de formation est supprimée ainsi que le système de dépenses libératoires qui l'accompagnait et permettait à une entreprise de réduire ou de se libérer totalement de son obligation si elle finançait directement des actions de formation.

Cet article transforme profondément les modalités de financement de la formation professionnelle continue. A un système dans lequel coexistaient trois contributions dont les taux variaient pour les trois catégories de taille d'entreprise définies (moins de 10 salariés ; un à 20 salariés ; plus de 20 salariés) et où ces entreprises, hormis les petites, devaient verser leurs contributions à au moins deux organismes collecteurs, est substitué un système où une contribution unique est versée à un unique organisme collecteur paritaire, avec des taux qui ne varient qu'en fonction du passage du seuil de 10 salariés.

La réforme simplifie le versement de la contribution due au titre de la formation professionnelle en définissant un taux unique de contribution de 0,55% de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés et de 1% pour les entreprises de 10 salariés et plus.



Le projet de loi consacre l'existence d'un financement spécifiquement dédié au compte personnel de formation à hauteur d'au moins 0,2 % de la masse salariale dans toutes les entreprises de 10 salariés et plus. Par ailleurs, il traduit la volonté des partenaires sociaux que les employeurs de dix salariés et plus puissent, sous réserve de l'existence d'un accord d'entreprise, financer directement la mise en œuvre du compte personnel de formation de leurs salariés à hauteur d'au moins 0,2 % de leur masse salariale. Cette possibilité est encadrée pour s'assurer qu'à défaut d'utilisation effective de ces fonds au titre du financement des comptes personnels, un reversement soit fait à l'OPCA concerné, ou, à défaut, au Trésor public.

La contrainte administrative de la déclaration obligatoire 24/83, qui servait essentiellement aux grandes entreprises à justifier du point de vue fiscal leur dépenses libératoires pour s'acquitter de leur obligation légale au titre du plan de formation est supprimée. Pour autant, l'effort de formation des entreprises continuera à faire l'objet d'un suivi par les pouvoirs publics. L'employeur sera tenu d'informer à des fins statistiques l'autorité administrative des modalités d'accès de ses salariés à la formation professionnelle.

4.2.2. Un nouveau dispositif de formation qui vise à réduire les inégalités d'accès à la formation et à accroître l'effort de qualification des salariés

L'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 prévoit la ventilation suivante :

Nouvelles obligations légales de contribution à la formation professionnelle selon la taille de l'entreprise				
	moins de 10 salariés	de 10 à 49 salariés	de 49 à 299 salariés	plus de 300 salariés
Plan de Formation	0,40%	0,20%	0,10%	0,00%
Professionalisation	0,15%	0,30%	0,30%	0,40%
CIF	0,00%	0,15%	0,20%	0,20%
CPF	0,00%	0,20%	0,20%	0,20%
FPSPP	0,00%	0,15%	0,20%	0,20%
TOTAL	0,55%	1,00%	1,00%	1,00%

La répartition entre la part directement gérée dans les OPCA (CPF – Professionalisation – Plan) et celles qui seront juste collectées par les OPCA puis reversées à d'autres organismes est consacrée dans la loi.

- Ainsi le projet de loi prévoit que pour les employeurs de 50 salariés et plus :
 - o une part de 0,2 % est affectée au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ;
 - o une part de 0,2 % est affectée aux organismes agréés pour prendre en charge le congé individuel de formation ;
 - o le solde est géré directement par l'organisme collecteur paritaire pour financer des actions de professionalisation, du plan de formation et du compte personnel de formation.

- Pour les employeurs de 10 à 49 salariés :
 - o une part de 0,15 % est affectée au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ;
 - o une part de 0,15 % est affectée aux organismes agréés pour prendre en charge le congé individuel de formation ;
 - o le solde est géré directement par l'organisme collecteur paritaire pour financer des actions de professionalisation, du plan de formation et du compte personnel de formation.

En ce qui concerne les entreprises de moins de 10 salariés, la totalité de la contribution de 0,55% de la masse salariale sera gérée dans les OPCA et servira à financer des actions de professionalisation et des actions au titre du plan de formation.

La répartition de la part des financements gérée au sein des OPCA directement par eux sera déterminée par décret en Conseil d'État.

La nouvelle contribution unique et sa répartition devraient permettre un accès renforcé à la formation au bénéfice des très petites entreprises. Le niveau de contribution des entreprises de moins de dix salariés est maintenu à son taux actuel pour permettre de maintenir l'effort de

formation qu'elles assurent actuellement. Cette obligation, couplée avec la nouvelle mission confiée par le projet de loi (article 5) au FPSPP de soutien au plan de formation de cette catégorie d'entreprise, ainsi que la mutualisation descendante pour les financements au titre du plan entre entreprises de plus de 50 salariés et entreprises de moins de 50 salariés, sont de nature à augmenter l'accès à la formation des TPE.

Si l'actuelle contribution légale réserve au plan de formation la part la plus importante de la collecte pour les entreprises de plus de 10 salariés (0,9 %), ne conservant que 0,15 % pour les dispositifs plus qualifiants pour les entreprises de 10 à 20 salariés et 0,7 % pour les entreprises de plus de 20 salariés, la nouvelle contribution unique porte l'effort de financement au titre de ces dispositifs (professionnalisation, CPF, CIF, FPSPP) à un taux compris entre 0,80 % et 1 % de la masse salariale en fonction de la taille de l'entreprise.

La mise en œuvre du compte personnel de formation est accompagnée d'un financement dédié d'un montant de 0,2 % de la masse salariale. Il s'agit d'une différence majeure avec le droit individuel de formation qui ne bénéficiait pas d'un financement dédié et de ce fait s'était éloigné de l'enjeu de qualification en étant généralement financé au titre du plan de formation ou de la professionnalisation. Le choix possible pour l'entreprise de dix salariés et plus d'entamer une négociation relative au financement du compte personnel de formation et à son abondement, permettra d'inscrire l'enjeu de la qualification des salariés dans une stratégie de compétitivité partagée avec les organisations syndicales.

4.3. Evaluation des impacts

Une contribution légale concentrée sur les dispositifs qualifiants et les publics fragiles

La mise en œuvre d'une contribution unique et son fléchage sur les formations qualifiantes et les petites entreprises permettra de consacrer davantage de moyens au bénéfice des salariés les plus éloignés de la formation et de la qualification.

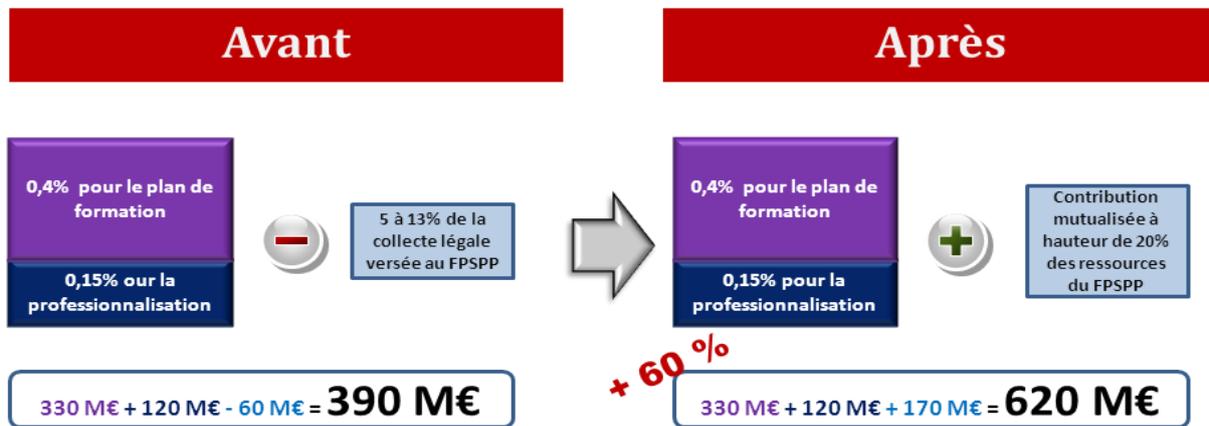
La collecte globale au titre de l'obligation légale de financement du plan de formation sera pour sa part en diminution, traduisant notamment la diminution de cette obligation pour les entreprises de plus de 10 salariés. Cela ne signifie pas pour autant que l'effort de ces entreprises en faveur de l'adaptation des compétences de leurs salariés diminuera :

- d'une part le projet de loi rappelle l'obligation des entreprises en la matière qui se traduira par des financements dédiés en dehors de la contribution légale ;
- d'autre part, au-delà de l'obligation légale, il existe aujourd'hui de nombreuses obligations conventionnelles de branches au titre du plan de formation qui s'imposent aux entreprises. Certaines d'entre elles versent également des contributions volontaires à leur OPCA. Dans certaines branches la part légale de la contribution légale due au titre de la formation professionnelle continue peut représenter moins de 50 % des contributions totales.

Nul doute que le nouveau dispositif de financement issu du projet de loi entraînera un renouvellement et un renforcement de la négociation de branche en la matière.

En revanche la collecte au titre de l'obligation légale de financement du plan de formation sera en hausse pour les entreprises de moins de 10 salariés, traduisant la fin du prélèvement sur cette collecte au titre du financement du FPSPP. Il faudra y ajouter le montant que le FPSPP consacra demain, dans le cadre de ses nouvelles missions précisées à l'article 5, au financement de la formation dans les TPE.

Les partenaires sociaux proposent en effet dans leur accord que 20 % de la totalité des ressources du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels soient consacrés à cette mutualisation interprofessionnelle au profit de la formation des salariés des petites entreprises. Une telle mutualisation contribuera à fortement accroître les financements théoriques (hors mutualisation et versements volontaires) consacrés à la formation des salariés dans les petites entreprises telle que présenté dans le schéma ci-dessous :



Parallèlement, les entreprises de 10 à 49 salariés bénéficieront de financements sécurisés au titre du plan de formation grâce au mécanisme de fongibilité descendante des fonds issus des entreprises de 50 salariés et plus en application de l'article 5 du projet de loi. Elles verront également une partie de leur financement au titre du 1 %, mutualisée dans une section particulière et réservée au financement de leur plan de formation (les partenaires sociaux ont proposé un 0,2 % de la masse salariale sur la contribution de 1 %). Enfin, la possibilité de contributions complémentaires à titre conventionnel ou volontaire est désormais explicitement reconnue.

De manière générale, les fonds de la formation consacrés à la qualification des salariés vont s'accroître de manière très substantielle, conformément au souhait du gouvernement de faire de la qualification un levier majeur de la compétitivité des entreprises. Si une légère diminution des fonds spécifiquement dédiés à la professionnalisation, cohérente avec la disparition du DIF (près de 180 M€) est possible, ces fonds seront désormais majoritairement consacrés à des formations qualifiantes à travers les contrats de professionnalisation ou des périodes de professionnalisation, recentrées en ce sens dans les conditions définies à l'article 3, alors qu'elles ne sont aujourd'hui qualifiantes que dans environ un tiers des cas.

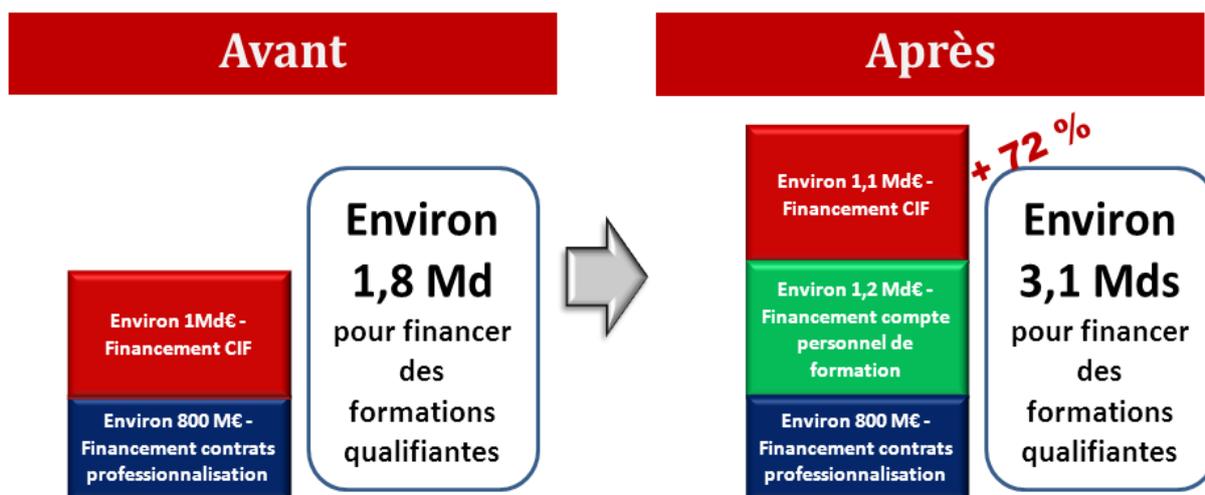
Par ailleurs, le financement dédié du compte personnel de formation pour les salariés représentera quant à lui près de 900 M€ chaque année pour les salariés, soit cinq fois le financement actuel du DIF. Les ressources collectées au titre du CIF CDI devraient augmenter de plus de 100 M€, ce qui permettra le financement d'environ 5 000 CIF supplémentaires alors que le nombre actuel de bénéficiaires du CIF-CDI est d'environ 40 000.

A cette collecte supplémentaire viendront s'ajouter :

- le refinancement par le FPSPP, dans les conditions prévues à l'article 5, des heures mobilisées au titre du compte personnel de formation dans le cadre d'un CIF, qui permettront aux FONGECIF et OPACIF de bénéficier d'autres ressources complémentaires ;
- la contribution spécifique perçue auprès des entreprises pour le CIF-CDD

Enfin le FPSPP, qui poursuivra son action en faveur de la qualification des salariés et des demandeurs d'emploi bénéficiera désormais d'un financement sécurisé et stable, et non plus soumis à des négociations annuelles, susceptibles d'entraîner des évolutions financières irrégulières.

Au total, cette réforme permettra de donner les moyens à tous d'accéder à la qualification en s'appuyant essentiellement sur l'augmentation des financements au titre du CIF et la création d'un financement dédié au compte personnel de formation qui pourrait atteindre assez rapidement les 1,2 Md€ si l'on consolide les financements pour les salariés et les demandeurs d'emploi. Cela pourrait conduire à une augmentation des moyens disponibles des fonds susceptibles de financer des formations qualifiantes de près de 70 %.



4.4. Mise en œuvre des dispositions

Un décret en Conseil d'État devra définir les conditions de reversement aux organismes agréés pour gérer le CIF de la contribution prévue à l'article L. 6322-37, assise sur les rémunérations des titulaires d'un contrat à durée déterminée, au titre du financement du CIF.

Un décret en Conseil d'État devra définir les conditions et délais dans lesquels les employeurs sont tenus de verser à leur OPCA les sommes qui, à l'issue d'une période de trois ans, n'ont pas été dépensées pour abonder les CPF de leurs salariés contrairement à ce que prévoyait l'accord d'entreprise.

Par ailleurs, un décret en Conseil d'État définira le contenu de l'information relative à l'effort de formation et aux modalités d'accès des salariés à la formation professionnelle qui devra être fournie à l'autorité administrative.

Les dispositions du présent article entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2015 et les nouveaux taux s'appliqueront donc à la collecte réalisée sur la masse salariale 2015.

5. Adapter les missions des organismes paritaires et les modalités de gestion aux objectifs de la réforme (article 5)

5.1. État des lieux

Les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) assurent la collecte et la mutualisation des fonds de la formation professionnelle continue des entreprises adhérentes. Ils sont agréés pour gérer les cotisations du plan de formation, du droit individuel à la formation, des contrats et périodes de professionnalisation et pour financer la formation des salariés.

Il existe deux types d'OPCA : les OPCA de branche (ou interbranches) et deux organismes interprofessionnels et interbranches.

La collecte des fonds relatifs au congé individuel de formation, au congé de bilan de compétences et au congé de validation des acquis de l'expérience est assurée par des organismes qui ont un agrément spécifique : les OPACIF parmi lesquels figurent les FONGECIF (fonds interprofessionnels régionaux).

De même, la collecte des fonds pour la formation des non-salariés est réalisée par d'autres organismes, majoritairement des fonds d'assurance formation de non-salariés.

Enfin, dans le domaine de la formation initiale, des organismes collecteurs sont agréés pour collecter et répartir la taxe d'apprentissage. Les OCTA peuvent être des syndicats, des groupements professionnels, des associations ou des chambres consulaires régionales et leurs groupements régionaux. Ces organismes sont, selon les cas, habilités ou agréés au niveau national ou régional.

Depuis 2005, la part des dépenses de formation transitant chaque année par les OPCA est en augmentation (25 % en 2005, 31 % en 2011). Cela s'explique notamment par le fait que certaines conventions collectives élargissent la mutualisation des dépenses en prévoyant par exemple qu'un certain pourcentage des dépenses au titre du plan leur soit obligatoirement versé. En 2011, 6,3 milliards d'euros ont été mutualisés au sein des OPCA.

5.1.1. Les missions des OPCA

Sur la base de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, la loi du 24 novembre 2009 a réformé les règles applicables aux OPCA et a redéfini leurs missions :

- contribuer au développement de la formation professionnelle continue (prise en charge des dépenses des employeurs) ;
- informer, sensibiliser et accompagner les entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins de formation professionnelle ;
- participer à l'identification des compétences et des qualifications mobilisables au sein de l'entreprise, participer à la définition des besoins collectifs et individuels au regard de la stratégie de l'entreprise, compte tenu des objectifs fixés par les accords GPEC.

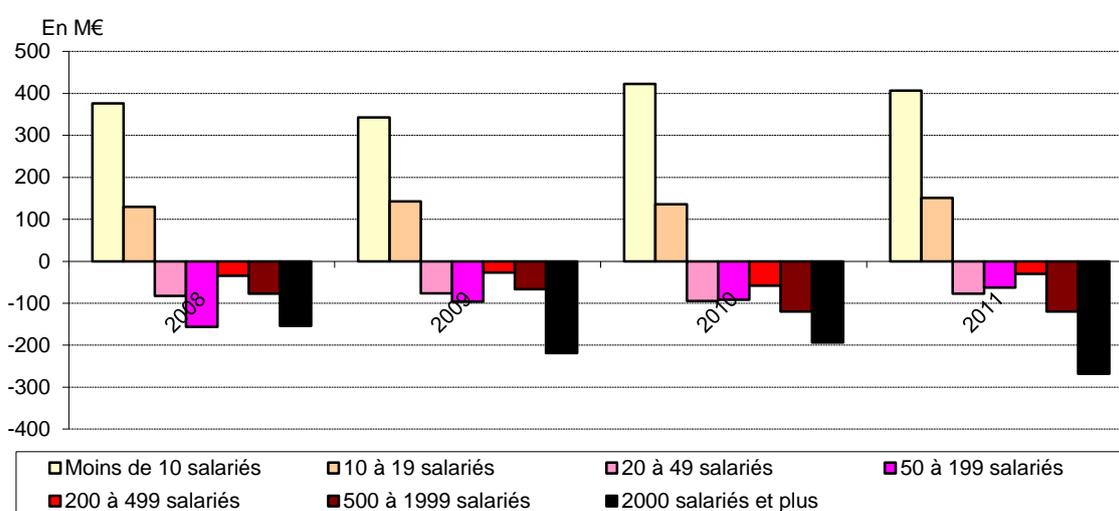
Dans les limites posées par la loi et le règlement et le ou les accords collectifs qui le régissent, le conseil d'administration paritaire de l'OPCA détermine librement les règles de financement des formations : montant des prises en charge des coûts pédagogiques et/ou des frais annexes, type et durée des actions de formation jugées prioritaires, paiement direct à l'organisme de formation ou remboursement à l'entreprise, etc.

5.1.2. La mutualisation

Cette mutualisation permet une redistribution des ressources en faveur des entreprises les plus petites. Chaque année, les entreprises de moins de 20 salariés perçoivent ainsi de la part des OPCA 500 M€ de plus que ce qu'elles ont versé, en provenance des entreprises de taille supérieure. Cette somme représente un abondement par rapport aux montants versés aux OPCA de 80 % pour celles de moins de 10 salariés et de 40 % pour celles de 10 à 19 salariés.

Pour chacune des classes de taille de 20 salariés et plus, la mutualisation équivaut au contraire à une « perte » de 10 à 25 % des montants qu'elles versent. Ainsi, la redistribution est réelle pour les petites entreprises mais pas pour les PME dans leur ensemble.

La redistribution opérée par les OPCA, tous dispositifs confondus



Lecture : en 2011, les entreprises de moins de 10 salariés ont reçu des OPCA 407 M€ de plus que ce qu'elles leur ont versé, tous dispositifs confondus (plan, professionnalisation/Dif et Cif-CDI).

Par ailleurs la logique de mutualisation concernant le plan de formation fait l'objet de dispositions spécifiques pour les contributions puisqu'un principe de fongibilité descendante a été instauré et rend possible :

- une fongibilité descendante des financements du plan de formation des entreprises de 50 salariés et plus vers le plan des entreprises de 10 à moins de 50 salariés et vers le plan des entreprises de moins de 10 salariés.
- une fongibilité descendante des financements du plan de formation des entreprises de 10 à moins de 50 salariés vers le plan des entreprises de moins de 10 salariés.

En pratique cette fongibilité relative au plan de formation n'est pas opérante :

- d'une part le dispositif actuel permet aux entreprises de se libérer de tout ou partie de leur obligation fiscale au titre du plan de formation en procédant par elles-mêmes au financement de formations. Telle est la voie empruntée par la plupart des grandes entreprises, ce qui diminue d'autant la collecte des OPCA et les possibilités de mutualisation au titre du plan de formation ;

- d'autre part, selon les éléments statistiques et financiers fournis par les OPCA, en 2011, la section comptable du plan de formation des entreprises de moins de 10 salariés a bénéficié de la mutualisation issue de la section plan de formation des entreprises de 10 salariés et plus pour un montant de 4,7 M€ ce qui est très faible au vu de la collecte au titre du plan de 3,5 milliards d'euros. Ces sommes démontrent que l'objectif de mutualisation sur le plan de formation et en particulier pour les entreprises de moins de dix salariés, n'est pas atteint. Par ailleurs, plus l'entreprise est de grande taille, plus ses salariés accèderont à des formations, plus longues, pour une prise en charge plus importante.

Sections	Plan ≥ 50	Plan 10 à 49	Plan < 10
Nombre d'Opcas concernés	20	20	20
Collecte comptabilisée en 2012 au titre du plan	2 250 M€	918 M€	484 M€ (+15,9 %)
Nombre d'entreprises versantes au titre de l'année 2012	41 073 entreprises	152 403 entreprises	1 221 063 entreprises
Nombre de salariés correspondants	10,8 millions de salariés	3,5 millions de salariés	6,6 millions de salariés
Actions financées.	1 110 128 actions de formation toutes catégories	496 297 actions de formation toutes catégories	422 824 actions de formation toutes catégories
Nombre de bénéficiaires d'une action de formation	2 517 042 (soit 23% des salariés)	944 985 (soit 26% des salariés)	585 316 (soit 8% des salariés)
Durée moyenne financée par action	51 h	47 h	41 h

Actions selon les modalités de certification	Actions de développement, d'entretien ou de perfectionnement des compétences majoritaires.		
Prise en charge moyenne par l'OCPA (coûts pédagogiques + coûts annexes)	1 741 €	1 521 €	1 023 €
Prise en charge moyenne par heure-stagiaire	34 € / h	32 € / h	25 € / h

Ainsi, on observe que les entreprises de plus de cinquante salariés bénéficient d'actions de formation de 51 heures en moyenne, pour une prise en charge de 34 € par heure, tandis que les entreprises de moins de 10 salariés bénéficient en moyenne d'actions de formation de 41 heures, pour une prise en charge de 25 € par heure.

En revanche, la mutualisation apparaît plus efficace pour les sommes perçues au titre des dispositifs consacrés à l'évolution professionnelle et à la qualification des salariés (CIF et professionnalisation), puisque les entreprises de moins de 20 salariés ne versent aucune contribution au titre du CIF mais représentent 22 % des dépenses de formation. De façon plus large si les entreprises de moins de 50 salariés représentent moins de 17 % des contributions au titre du CIF, elles représentent 34% des charges de formation. De même, les entreprises de moins de 50 salariés représentent moins de 21 % des contributions au titre de la professionnalisation, mais représentent 49% des charges de formation

5.1.3. Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

Les OPCA (et les OPACIF) peuvent bénéficier de financements du Fonds paritaire de sécurisation des parcours (FPSPP).

Créé par l'Accord National Interprofessionnel du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels et par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, succédant au Fonds Unique de Péréquation (FUP), le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP) est une association constituée entre les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel.

Le FPSPP remplit les missions qui lui sont confiées en application de dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles résultant d'un accord national interprofessionnel.

Au moyen des ressources d'origine légale, conventionnelle ou contractuelle qu'il reçoit et gère, le FPSPP a notamment pour missions :

- de contribuer au financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des salariés et demandeurs d'emploi sur la base d'appels à projets, au bénéfice de publics dont les caractéristiques sont déterminées par Convention-cadre conclue entre le Fonds paritaire et l'État ;
- d'assurer la péréquation des fonds par des versements complémentaires aux organismes collecteurs paritaires agréés au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation pour le financement d'actions de professionnalisation et du congé individuel de formation ;
- de contribuer au financement du service dématérialisé d'information en matière d'orientation et de formation professionnelle;
- d'assurer l'animation du réseau des OPCA et OPACIF du champ interprofessionnel;
- d'assurer la conduite d'études et d'actions de promotion, d'information ou d'évaluation en lien avec son objet social.

5.2. Objectifs

Le texte présenté a pour but d'adapter les dispositions législatives des OPCA et du FPSPP à la réforme de la collecte, à la création du compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle ainsi qu'aux nouvelles orientations posées par l'ANI sur les missions du FPSPP. Il a également pour but de simplifier les versements dus au titre de la formation professionnelle continue en instaurant une collecte unique, avec la possibilité pour l'employeur de s'acquitter également de la taxe d'apprentissage auprès de son OPCA. Enfin, l'article 5 contribue à clarifier et simplifier le code du travail en rationalisant la structure et l'écriture des articles relatifs à l'agrément et à la gestion des fonds.

5.2.1. Des missions redéfinies

Les dispositions générales relatives aux OPCA (article L 6332-1 et suivants) sont modifiées afin de lister précisément les actions de formation pouvant être prises en charge par les OPCA.

La définition et les missions des organismes collecteurs paritaires agréés sont actualisées et intègrent :

- la collecte des contributions uniques obligatoires au titre de la formation professionnelle continue, qui implique que les OPCA collectent demain l'ensemble des fonds de la formation professionnelle non directement dépensés par les entreprises, fonds permettant de financer y compris le congé individuel de formation ;
- les versements des entreprises donnant lieu à exonération de la taxe d'apprentissage.

L'article 5 définit les missions des OPCA en tant qu'organismes pouvant prendre en charge directement ou indirectement (par le biais d'autres organismes) le financement des formations relevant du plan de formation, du congé individuel de formation, des formations financées au titre du compte personnel de formation, des périodes de professionnalisation et de la préparation opérationnelle à l'emploi.

Leur rôle en matière de développement de la formation en alternance est consacré en lien avec la réforme de la collecte de la taxe d'apprentissage et une mission à part entière leur est confiée, sous l'autorité des branches professionnelles, quant à la qualité des formations

dispensées. Si les OPCA sont agréés par les pouvoirs publics, notamment au regard de leur application d'une charte des bonnes pratiques établie par le FPSPP qui pose comme principe une implication des OPCA en faveur de l'amélioration de l'offre de formation, il est apparu nécessaire de réaffirmer au niveau législatif l'obligation pour les OPCA de s'assurer de la qualité des formations financées.

La notion de service de proximité pour les TPE PME est explicitée comme devant notamment permettre d'améliorer l'information et de faciliter l'accès des salariés des TPE-PME à la formation professionnelle.

Au-delà de la collecte des contributions obligatoires, il leur est reconnu la possibilité de recevoir des contributions supplémentaires conventionnelles ou versées volontairement par les entreprises. Ces contributions feront l'objet d'un suivi comptable distinct.

Par ailleurs, l'agrément des OPCA pour collecter la taxe d'apprentissage au niveau national permettra de rationaliser le réseau de collecte de cette taxe.

Les OPCA agréés aujourd'hui au titre du plan de formation et de la professionnalisation le seront après l'entrée en vigueur de la loi pour collecter les contributions uniques au titre des articles L 6331-2 et L 6331-9. Les organismes qui étaient agréés pour collecter la contribution CIF le seront eux, après l'entrée en vigueur de la loi, pour gérer le CIF et non plus pour collecter les fonds du CIF. Enfin, afin de sécuriser l'entrée en vigueur du texte, il est précisé que les modalités de collecte et de gestion existantes resteront en vigueur pour les contributions dues au titre de l'année 2014.

5.2.2. Une mutualisation et une fongibilité descendante réorganisées

L'ensemble des versements au titre de la contribution unique pour les entreprises sont mutualisés. Ces versements sont gérés paritairement au sein de sections consacrées respectivement au financement du FPSPP ; du congé individuel de formation ; du compte personnel de formation ; des actions de professionnalisation et du plan de formation.

Pour mieux suivre la gestion des fonds versés au titre du plan de formation, en fonction de la taille de l'entreprise, sont créées des sous-sections paritaires particulières pour la gestion des contributions des entreprises au titre du plan de formation selon leur taille (moins de 10 salariés, 10 à 49, 50 à 299, 300 et plus) et un mécanisme de fongibilité asymétrique est instauré qui permet d'orienter des versements d'entreprises de plus de cinquante salariés vers les entreprises de moins de cinquante salariés. Alors qu'une mutualisation interprofessionnelle spécifique est prévue pour favoriser l'accès des salariés des entreprises de moins de 10 salariés à la formation professionnelle, cette mesure permet d'organiser une solidarité vers l'ensemble des entreprises de moins de cinquante salariés qui présentent elles aussi des fragilités quant à la formation.

En ce qui concerne les organismes paritaires agréés pour la prise en charge du congé individuel de formation, ils font dorénavant l'objet d'un chapitre spécifique dans le code du travail. Ces organismes sont chargés du financement des congés individuels de formation, délivrent le conseil en évolution professionnelle créé par la loi pour la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 et précisé par ailleurs dans le présent projet de loi, s'assurent de la qualité des formations dispensées et accompagnent les salariés et les demandeurs d'emploi.

Ils reçoivent désormais leurs ressources des collecteurs uniques que sont les OPCA.

Ainsi, ce chapitre spécifique permet :

- de définir clairement leurs missions au service des salariés et des demandeurs d'emplois éligibles au CIF-CDD, dont la nouvelle mission de conseil en évolution professionnelle ;
- de préciser que les FONGECIF ne seront pas collecteurs de la nouvelle contribution unique, mais affectataires d'une part de celle-ci au titre des CIF, leur permettant ainsi de mieux se centrer sur leur mission d'accueil et de conseil ;
- de distinguer du point de vue de leur périmètre et de leurs missions les FONGECIF des autres OPACIF.

5.2.3. FPSPP : des missions réorientées vers les jeunes et le soutien à l'alternance, la formation dans les petites entreprises et la formation des publics fragiles, au premier rang desquels les demandeurs d'emploi

L'article 5 du projet de loi modifie substantiellement le fonctionnement du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels en prévoyant :

- le versement par les OPCA d'une part fixée par la loi – et non plus annuellement au travers d'un pourcentage de la collecte des organismes collecteurs fixé par les partenaires sociaux – de la contribution due par les entreprises de 10 salariés et plus ;
- de modifier les missions du Fonds paritaire. En effet, que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre du compte personnel de formation pour les demandeurs d'emploi ou dans le soutien de l'effort de formation des entreprises de moins de 10 salariés, le fonds paritaire voit son champ d'action évoluer ;
- de réformer le fonctionnement de la péréquation, en introduisant un critère favorisant le développement de tous les contrats en alternance et non plus du seul contrat de professionnalisation.

Que ce soit dans le cadre de la mise en œuvre du CPF ou par le soutien à l'effort de formation des entreprises de moins de 10 salariés, le FPSPP voit son champ d'action profondément rénové et recentré autour de trois priorités :

5.2.4. Les très petites entreprises

Le FPSPP aura une mission spécifique d'aide à l'accès des entreprises de moins de dix salariés à la formation professionnelle en prévoyant la prise en charge des actions de formation effectuées dans le cadre du plan pour ces dernières. L'ANI prévoit que le FPSPP y consacrerait 20% de ses ressources. Cette répartition relèvera de la discussion annuelle menée par les partenaires sociaux et l'État dans le cadre de l'annexe financière à l'accord-cadre État-FPSPP.

5.2.5. Les jeunes avec le développement de l'alternance

La modification de l'exercice de péréquation permettra de faire de la péréquation un levier plus puissant en faveur du développement de l'alternance et de l'insertion professionnelle des

jeunes conformément aux orientations du gouvernement et aux objectifs par ailleurs de la réforme de l'apprentissage.

Ainsi, il sera instauré un mécanisme de péréquation centré sur le financement des contrats de professionnalisation et dont les nouvelles règles encourageront par ailleurs les OPCA à renforcer leur intervention en faveur de l'apprentissage.

5.2.6. Un effort supplémentaire significatif en faveur de la formation des demandeurs d'emploi

Il est prévu que le FPSPP finance les heures acquises au titre du CPF pour les demandeurs d'emploi dans le cadre en particulier de formations proposées par Pôle Emploi ou les régions et pour les publics qui mobilisent celui-ci dans le cadre d'un CIF, pour un montant de l'ordre de 300 M€ par an.

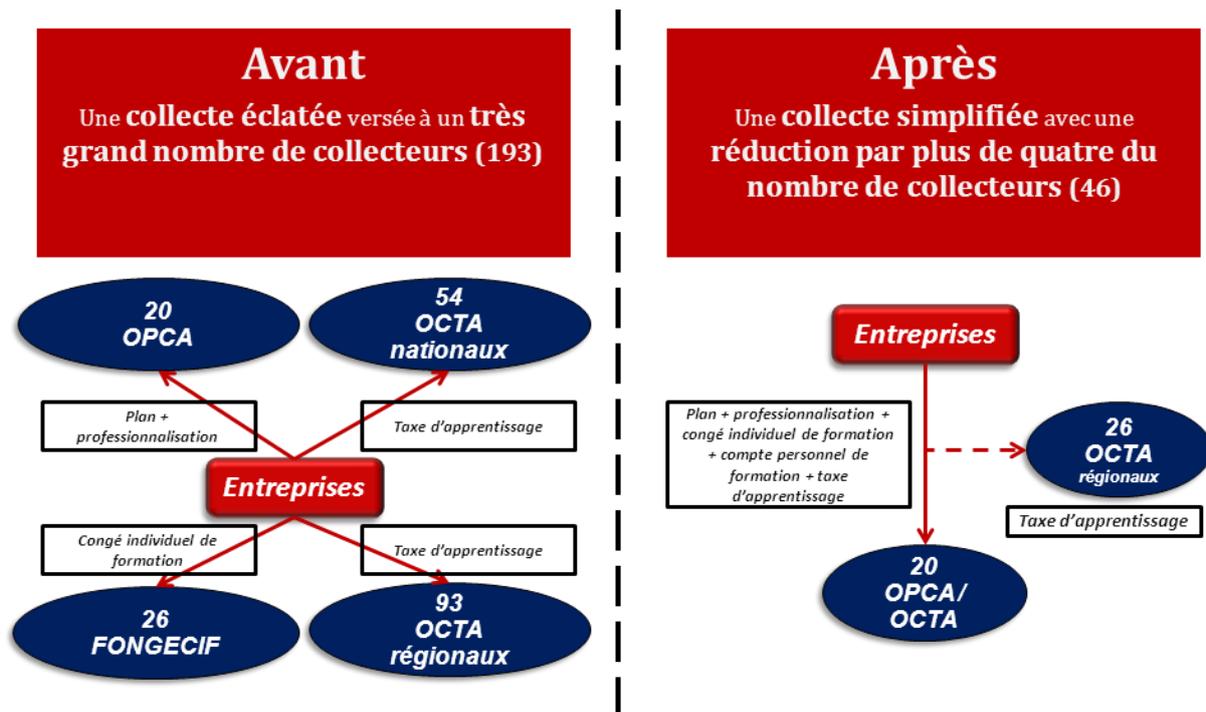
Enfin, il est prévu que le FPSPP contribue aux systèmes d'information concourant au développement de la formation professionnelle, dont notamment le système d'information du CPF.

5.3. Evaluation des impacts

5.3.1. Les entreprises

Le versement à un seul OPCA est de nature à simplifier le respect l'obligation de financement pour l'employeur, celui-ci devant actuellement verser sa contribution généralement à un OPCA et un OPACIF, sans oublier les versements effectués au titre de la taxe d'apprentissage qui pourront être adressés soit au même OPCA, soit à un organisme collecteur régional unique.

Avec l'instauration d'une contribution unique et la rationalisation du réseau de collecte des OCTA, le panorama des organismes collecteurs se trouve largement simplifié.



5.3.2. Les OPCA et les OPACIF

Les OPCA et OPACIF seront touchés par cette réforme. Toutefois, il convient d'observer que le réseau de collecte a fait l'objet d'une profonde rationalisation lors de la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle issue de la loi du 24 novembre 2009. En effet, la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a rendu caducs les agréments des OPCA et institué de nouveaux critères pour la délivrance, à compter du 1^{er} janvier 2012, de nouveaux agréments afin d'être assuré que les nouveaux OPCA aient une surface financière suffisante pour financer un service de proximité de qualité et une cohérence professionnelle afin de permettre à des secteurs, dont les familles professionnelles seraient proches, de pouvoir mener des politiques de formation communes. Au terme de l'instruction par l'administration des demandes présentées par les organismes collecteurs paritaires, 48 organismes ont été agréés au titre de l'année 2012 par rapport à 96 agréés en 2011. Ce réseau rénové ne devrait donc pas connaître de difficulté pour pouvoir mettre en œuvre les différentes missions prévues par ce projet de loi.

Aussi, au regard du caractère récent de cette refonte et afin de permettre à ces structures paritaires de se consacrer notamment à la mise en œuvre du compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle, plutôt que de procéder à une nouvelle procédure d'agrément des organismes, les OPCA agréés aujourd'hui au titre du plan de formation et de la professionnalisation le seront après l'entrée en vigueur de la loi pour collecter les contributions uniques au titre des articles L 6331-2 et L 6331-9 du code du travail. Les organismes qui étaient agréés pour collecter la contribution CIF le seront eux, après l'entrée en vigueur de la loi, pour gérer le CIF et non plus pour collecter ses ressources.

Les OPCA devront cependant en partie revoir leur organisation afin de répondre à leurs nouvelles missions : collecte unique et reversement de la part prévue par la loi au FPSPP et à destination des FONGECIF, veille sur la qualité de la formation et possibilité de collecter la

taxe d'apprentissage. Les sous-sections destinées à gérer les contributions au titre du plan de formation selon la taille des entreprises devront également être constituées et le principe de mutualisation de la collecte dès réception pleinement mis en œuvre.

Pour les FONGECIF cette adaptation sera d'autant plus importante que ces structures se trouvent consacrées dans leur fonction de gestion du CIF mais n'auront plus de fonction de collecte. Ils se voient en revanche confier un rôle clé dans la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle.

Pour les OPCA comme pour les FONGECIF, ces modifications de mission devront être intégrées dans les conventions d'objectifs et de moyens qui définissent les moyens financiers alloués pour les diverses activités des structures.

5.3.3. Le FPSPP

Le FPSPP se voit également fortement touché par ce texte.

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi, le FPSPP voit sa mission de renforcement de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi étendue par :

- un financement estimé à environ 300 M€ du compte personnel de formation pour les demandeurs d'emploi qui viendra s'ajouter aux financements déjà mobilisés pour ce public par les Régions et Pôle Emploi
- la poursuite du financement de dispositifs qui ont démontré leur efficacité pour l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi et des personnes licenciées pour motif économique : la Préparation Opérationnelle à l'Emploi et le Contrat de sécurisation Professionnelle.

Par ailleurs, le mécanisme de péréquation est revu. Les nouvelles méthodes de calcul de la redistribution de la partie des ressources consacrées à la professionnalisation auront pour effet de mieux prendre en compte les dépenses effectuées par les OPCA au titre de l'apprentissage et de ne plus exclure certaines branches ou OPCA en raison du coût pédagogique inhérent à leurs exigences en termes de qualification, ce qui ouvrira plus largement la péréquation aux différents OPCA.

En effet, selon les données du rapport d'activité 2012 du FPSPP, les montants reçus au titre de la péréquation se concentrent actuellement sur 4 OPCA, qui reçoivent 81 % des fonds, alors que ceux-ci ne représentent que 27 % de la collecte.

5.4. Mise en œuvre des dispositions

Un décret en Conseil d'État déterminera, au sein de la part de la contribution de 1 % qui ne sera pas affectée au FPSPP et aux FONGECIF, et au sein de la contribution de 0,55 %, la répartition des sommes gérées par l'OPCA pour financer les actions de professionnalisation, le plan de formation et le compte personnel de formation

Un décret en Conseil d'État fixera les règles d'affectation à chacune des sections des sommes collectées par les OPCA.

6. Impacts de la loi

6.1. Prise en compte du handicap

Le handicap est pris en compte de façon spécifique afin de permettre l'abondement par l'AGEFIPH du CPF des personnes handicapées. Par ailleurs, les abondements du compte personnel au bénéfice de la formation des personnes handicapées intègrent la liste des dépenses pouvant être déduites du montant de la contribution annuelle permettant à l'employeur de s'acquitter partiellement de son obligation d'emploi de personnes en situation de handicap.

6.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

L'obligation pour l'employeur de mener un entretien relatif à la situation professionnelle et aux besoins de formation à l'issue d'un congé de maternité sera de nature à favoriser l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, en particulier dans les TPE et pour les emplois peu qualifiés dans lesquels il existe un taux de présence des femmes plus fort. L'arrivée d'un enfant est souvent l'occasion d'un ajustement professionnel. Près de quatre femmes en emploi sur dix connaissent une modification de leur activité professionnelle après une première naissance, et elles sont près de six sur dix au troisième enfant.

Plus globalement, la capacité qui est donnée à chaque individu de se former à sa propre initiative permettra de limiter les discriminations susceptibles d'exister dans certains choix de l'employeur en matière de formation professionnelle.

La même logique d'égal accès à la progression professionnelle et aux évolutions salariales anime le dispositif d'abondement complémentaire du CPF en cas d'absence constatée pendant six ans d'actions de formation, de certification ou d'évolution.

La mise en place du CPF facilitera les « secondes carrières » pour les femmes qui, après avoir cessé de travailler pendant une longue période, souhaitent reprendre une activité.

6.3. Impacts juridiques

L'ouverture du CPF va conduire à la mise en place de nouveaux droits et modalités de financement de la formation professionnelle.

Les mesures proposées en matière de collecte de la taxe d'apprentissage conduiront à la création et à l'habilitation de nouveaux collecteurs, dont le nombre actuellement de 147, pourrait être réduit à 46.

La mise en œuvre de ces textes conduira également à la publication et la modification de nombreux décrets d'application (cf. supra mesures d'application des différents articles)

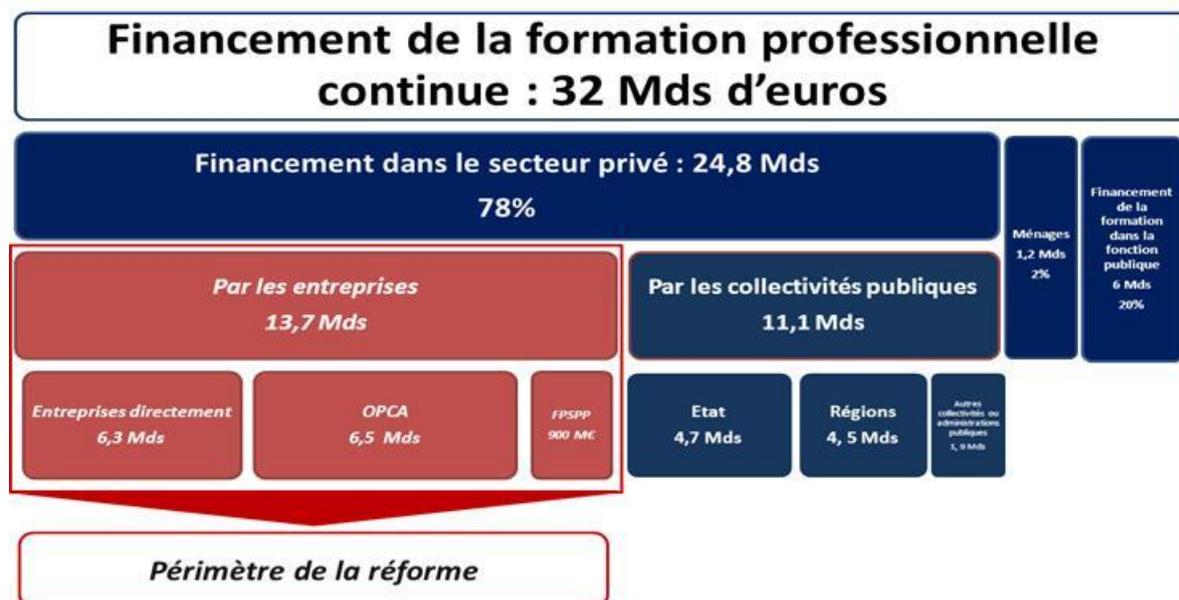
6.4. Impacts outre-mer

Identiques à ceux de la métropole.

6.5. Impacts économiques et financiers

Pour mesurer l'impact de la réforme, il faut d'abord être au clair sur son périmètre. Les articles 1 à 5 de la loi concernent essentiellement les financements par les entreprises de la

formation professionnelle, à l'exclusion des dépenses des collectivités publiques, des ménages et de la formation dans la fonction publique.



Ainsi, elle va essentiellement faire évoluer les comportements des entreprises vis-à-vis de la formation professionnelle continue.

La réforme se traduit d'abord pour les entreprises de 10 salariés et plus par une baisse de leurs contributions légales au titre du financement de la formation professionnelle. Mais elle les conduira surtout à mieux utiliser la formation comme un levier de compétitivité à court et moyen terme en clarifiant les responsabilités autour des dépenses à consacrer à l'adaptation des compétences des salariés ;

- en portant l'effort de formation sur l'accès à la qualification des salariés, gage d'amélioration des process et de conquête de nouveaux marchés ;
- en renforçant au sein de l'entreprise le dialogue individuel et collectif autour de l'évolution des compétences, gage de stratégies de formation partagées, pertinentes et efficaces ;
- en simplifiant différentes contraintes administratives entourant aujourd'hui l'effort de formation, tant à l'égard des organismes collecteurs que de l'administration.

6.6. Impacts sur l'emploi

L'impact du projet de loi sera positif pour le développement de l'emploi en général ainsi que pour le maintien dans l'emploi et l'accès à celui-ci des demandeurs d'emploi.

Le renforcement de la compétitivité des entreprises grâce au développement des compétences permettra à terme la création de nouveaux emplois.

Un accès renforcé à la qualification pour les salariés, en particulier les moins qualifiés d'entre eux, renforcera la capacité d'adaptation de ceux-ci et diminuera leur risque d'exposition au chômage dans une période de fortes mutations économiques.

Le renforcement de l'effort en faveur de la formation des demandeurs d'emploi et des publics en difficulté d'insertion professionnelle (insertion par l'activité économique notamment) devrait faciliter le retour à l'emploi durable de ces publics.

Concernant les jeunes, la mission de péréquation du FPSPP est reconfigurée : elle devrait permettre la mobilisation au sein des branches professionnelles, de financements supplémentaires en faveur à la fois des contrats de professionnalisation et des contrats d'apprentissage, ce qui contribuera à l'amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes.

6.7. Impacts sociaux

La sécurisation des parcours professionnels devrait être renforcée grâce aux droits acquis tout au long de la carrière professionnelle au titre du CPF.

Dans un marché du travail où les trajectoires professionnelles sont de plus en plus discontinues, le compte personnel de formation permettra à son titulaire de se former quand il en aura le plus besoin, notamment lors des moments de transition professionnelle et de chômage.

L'État, les régions et les partenaires sociaux à travers leurs stratégies d'abondement du compte contribueront à assurer au mieux la continuité des parcours professionnels.

Par ailleurs, différentes mesures sont proposées dans le projet de loi afin d'ouvrir ou d'améliorer l'accès des publics fragiles aux dispositifs de formation professionnelle. Ainsi, seront désormais accessibles pour les publics relevant de structure d'insertion par l'activité économique, les périodes de professionnalisation et la POE, et sera rendue possible la prise en charge par les OPCA d'actions de formation durant les congés maladie.

La formation pourra ainsi être mieux mobilisée pour lutter contre les phénomènes de décrochage qui peuvent se produire pour certains salariés au sein de l'entreprise, ou les situations d'éloignement durable du marché du travail.

6.8. Impacts administratifs

La mise en place du CPF entraînera la création d'un système d'information du compte personnel de formation et d'un traitement automatisé gérés par la caisse des dépôts et de consignations.

Suite à la disparition de l'obligation de déclaration fiscale n° 2483, afin de conserver des données permettant de suivre les efforts financiers et de mise en œuvre de la formation professionnelle dans les entreprises, une information spécifique sera demandée aux employeurs.

La limitation des versements de la contribution due au titre de la formation professionnelle continue à un seul collecteur simplifiera les modalités de versement par les entreprises. Ceci conduira à une plus grande transparence du circuit de financement et facilitera ainsi le travail des services de contrôle.

6.9. Impacts sur les collectivités territoriales

Les régions pourront abonder le CPF et seront associées à la constitution des listes régionales des formations éligibles au titre du CPF dans le cadre d'une concertation quadripartite État-Régions-Partenaires sociaux autour de la mise en œuvre du compte personnel de formation dont les modalités sont précisées dans le chapitre de la loi consacré à la gouvernance.

Elles se voient confier par ailleurs un rôle d'animation du service public régional de l'orientation dont les FONGECIF seront parties prenantes, au titre de leur rôle en matière de conseil en évolution professionnelle notamment.

7. Modalités d'application de la réforme

7.1. Application dans le temps

La réforme s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2015

7.2. Application dans l'espace

Les éléments de réforme, à l'instar du corpus juridique actuel, concerne l'ensemble du territoire national.

7.3. Consultations

En application de l'article L. 1 du code du travail, les consultations préalables ont été menées en application de la feuille de route de la dernière Grande conférence sociale. Elles ont permis de recueillir les points de vue des partenaires sociaux, des régions, de branches professionnelles, des réseaux de l'éducation nationale...

L'élaboration du texte de loi résulte de la transposition de l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013, mais s'inspire aussi du résultat du groupe de concertation quadripartite (État, régions, organisations patronales et syndicales) instauré dans le cadre des négociations sur la réforme de la formation professionnelle et plus particulièrement sur le compte personnel de formation.

De façon formelle, le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) et le conseil national pour l'emploi ont été consultés sur le projet de texte le 13 janvier 2014.

7.4. Textes d'application

Voir infra les éléments relatifs aux différents articles.

Section 2 - APPRENTISSAGE ET EMPLOI (articles 6 à 10-XII)

1. État des lieux

La lutte contre le chômage et pour l'emploi est la première priorité nationale. Les liens entre la formation professionnelle et l'emploi, notamment l'emploi des jeunes, sont croissants dans une période où les besoins des entreprises évoluent rapidement. A ce titre, l'ensemble des dispositifs destinés à favoriser l'insertion dans l'emploi est de nature à permettre la diminution du chômage et à contribuer in fine aux créations d'emploi.

1.1. L'apprentissage :

Le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi a fixé l'objectif de faire progresser le nombre d'apprentis de 435 000 aujourd'hui à 500 000 en 2017. Pour l'atteindre, le gouvernement a lancé une large concertation relative à l'apprentissage sur la base d'un document de cadrage en application de la feuille de route de la dernière Grande conférence sociale pour l'emploi. Elle a permis de recueillir les points de vue de plus de 30 organisations (partenaires sociaux, Régions, chambres consulaires, branches professionnelles, réseaux de l'enseignement supérieur...). C'est à la suite de cette concertation très riche que les éléments de réforme ont été déterminés.

La réforme de l'apprentissage poursuit quatre objectifs principaux :

- Renforcer le financement de l'apprentissage afin de permettre son développement;
- Simplifier la collecte de la taxe d'apprentissage ;
- Renforcer le rôle des régions, compétentes en matière d'apprentissage depuis les premières lois de décentralisation, notamment par la mise à disposition d'un outil de pilotage, le contrat d'objectifs et de moyens permettant de dynamiser la politique d'apprentissage, la décentralisation complète des centres de formation d'apprentis mais également par la réaffirmation de leur rôle de pilote dans la répartition des fonds de la taxe d'apprentissage dédiée au financement de l'apprentissage ;
- Enfin, sécuriser le parcours de formation des apprentis.

Contrat de travail dérogatoire au droit commun, mais également engagement visant à recevoir une formation initiale menant à un titre ou à un diplôme, le contrat d'apprentissage renforce aussi la possibilité d'insertion dans l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans, catégorie particulièrement touchée par le chômage.

C'est à ce titre que la réforme a été engagée dans le cadre des objectifs suivants : clarification de la notion de gratuité, renforcement du rôle des CFA dans l'optique d'améliorer l'accompagnement tant du postulant à l'apprentissage que de l'apprenti en cours de contrat, création d'un CDI incluant une période d'apprentissage, valorisation du maître d'apprentissage.

Afin d'améliorer le financement de l'apprentissage et de remédier aux fortes disparités constatées en matière de coût de formation, il est apparu nécessaire de fixer une méthodologie de calcul de ces coûts par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle sur proposition du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) qui regroupe l'ensemble des acteurs de l'apprentissage (État, Régions, organismes consulaires, partenaires sociaux). Cela permettra d'harmoniser sur l'ensemble du territoire les coûts de formation, inscrits dans les conventions de création des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage, et qui constituent la base des

versements obligatoires de la taxe d'apprentissage effectués par les entreprises au titre de la formation de ses apprentis.

Par ailleurs, le trop grand nombre d'OCTA (147) nuit à la lisibilité du système. Les différents modes d'habilitation des organismes de collecte (ministères en charge de la formation professionnelle, de l'éducation nationale, de l'agriculture et préfets de région) n'obéissent pas aux mêmes critères d'attribution et sont délivrés à des organismes de différentes natures dont les champs géographiques et professionnels se chevauchent très souvent, entravant ainsi la visibilité de la collecte et de ses processus de répartition.

Le réseau de collecte est ainsi très morcelé, très concurrentiel, avec des niveaux de collecte des OCTA extrêmement divers (de 2 000 € à 390 M€).

La réforme engagée a pour objectif de réduire le nombre d'OCTA, en conservant des collecteurs régionaux mais aussi nationaux afin d'articuler au mieux les politiques de branche et de territoire. Cet objectif prend ainsi en compte les préconisations formulées par l'IGAS et l'IGF au cours des différentes missions effectuées ces dernières années, soit une procédure simplifiée et unifiée des règles d'habilitation des organismes collecteurs.

Enfin, la situation particulière de l'emploi des intermittents du spectacle conduit actuellement à une dispersion des versements de la taxe d'apprentissage effectués par les employeurs au titre de la masse salariale des intermittents du spectacle, ce qui défavorise les CFA des métiers du spectacle qui perçoivent peu de fonds de la taxe d'apprentissage affectés librement par l'entreprise ou par l'OCTA. Afin de résoudre cette problématique, une convention ou un accord professionnel national étendu pourra désigner un organisme collecteur unique auquel ces entreprises devront verser la taxe d'apprentissage correspondant à la masse salariale de leurs salariés intermittents du spectacle.

1.2. Insertion et emploi

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) du 21 janvier 2013, avait invité le Service public de l'emploi et ses partenaires à développer le recours aux techniques dites de médiation active pour résoudre les difficultés d'accès ou de retour à l'emploi de certains publics, notamment pour les jeunes à l'occasion de la création de la Garantie jeunes. Les techniques de médiation active ne sont pas nouvelles : elles ont été développées (à petite échelle la plupart du temps) au bénéfice de l'insertion professionnelle d'un public réputé très éloigné de l'emploi. En proposant d'ajuster l'un à l'autre, et in situ, les besoins d'un poste de travail et les capacités d'une personne, elles constituent un moyen de lutter contre la sélectivité du recrutement. Elles s'appuient pour ce faire sur un type original de relation aux entreprises et aux acteurs économiques du territoire.

Par ailleurs, il existe actuellement différentes formes de « périodes d'immersion » : la période en milieu professionnel (PMP), est accessible aux seuls jeunes en contrat CIVIS, Pôle emploi utilise par exemple les évaluations en milieu professionnel (EMT) pour les demandeurs d'emploi.

Ces différents dispositifs ont un objet similaire : confronter la personne à une situation de travail et créer des liens avec des employeurs. Ces périodes de mise en situation en milieu professionnel permettent à un bénéficiaire engagé dans un parcours d'insertion sociale ou professionnelle, de se confronter à des situations réelles de travail, de découvrir, évaluer, développer et de capitaliser les savoir-faire et les savoir-être nécessaires à l'exercice d'un

poste donné. Elles contribuent à l'orientation, la construction et la sécurisation des processus d'accompagnement socioprofessionnel vers et dans l'emploi et/ou la formation et favorisent les opportunités de mise en relation avec des employeurs.

Néanmoins, ces différentes périodes ne reposent aujourd'hui sur aucun un cadre normatif qui en permettrait un usage sécurisé et accessible à l'ensemble des publics en accompagnement social ou professionnel, quel que soit le dispositif dans lequel il est suivi.

Les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) sont des structures privées de divers statuts subventionnées par l'État qui embauchent pour une durée déterminée des personnes éloignées de l'emploi et qui mettent en œuvre un accompagnement socioprofessionnel visant un accès ou retour à l'emploi.

Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont mis en œuvre par des structures porteuses de statuts divers (en majorité des associations, mais également des établissements publics ou des collectivités territoriales). Ils assurent l'accueil, l'embauche et la mise au travail sur des actions collectives des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. Leur financement État repose sur la possibilité de bénéficier d'une aide à l'accompagnement et de recruter des salariés en insertion en contrats aidés pris en charge à hauteur de 105% du SMIC.

Une réforme du financement de l'IAE a été lancée par le Premier ministre en juillet 2013. Elle doit permettre d'appuyer les SIAE dans leur mission d'insertion et donner un nouveau souffle à ce secteur, au service du développement des territoires. Elle vise notamment à simplifier l'architecture du financement État, en l'harmonisant entre les quatre types de structures existant et en rendant plus lisible l'ensemble des financements.

2. Objectifs

2.1. Dispositions sur les compétences des régions (article 6)

Les dispositions envisagées dans le projet de loi ont pour objet de dynamiser les politiques d'apprentissage en élargissant les compétences de la région sur deux volets.

La première disposition de l'article 6 prévoit de renforcer le rôle de la région dans l'élaboration des contrats d'objectifs et de moyens (COM) pour le développement de l'apprentissage, prévus par l'article L. 6211-3 du code du travail. Il est proposé que ces contrats soient dorénavant élaborés par la région et sous sa responsabilité et signés avec d'autres acteurs de l'apprentissage, dont l'État à travers les autorités académiques.

Les COM, prévus à l'article L. 6211-3 du code du travail, ont été créés par l'article 32 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. A travers ces instruments conclus entre le préfet de région et le président du conseil régional, l'État est intervenu en soutien de l'effort des régions sur la modernisation et le développement de l'apprentissage en attribuant à cet effet 1,4 Md € sur la période 2005-2010. La 2^{ème} génération de COM, portant sur la période 2011-2015, a été conclue en 2011 avec un engagement de l'État portant sur 1,7 milliard d'euros. Le financement en est assuré via le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA), créé par l'article 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

La disposition suivante concerne les centres de formation d'apprentis nationaux, régis par l'article L. 6232-1 du code du travail. Le projet de loi a pour objet d'achever le mouvement de

régionalisation des CFA engagé, dès 2007, par le ministère de l'éducation nationale. Ainsi, les CFA à recrutement national seront transférés aux régions. Ces dernières disposeront désormais de la compétence pleine et entière en matière d'apprentissage puisqu'elles seront les seules à pouvoir créer un CFA.

Il ne reste à ce jour que deux centres de formation d'apprentis à recrutement national, financés par le compte d'affectation spéciale FNDMA : le CFA à recrutement national des compagnons du devoir et du tour de France (AOCDF), présent sous forme d'antennes dans 4 régions (Bourgogne en cours de régionalisation, Basse-Normandie, Haute-Normandie et Franche-Comté) mais sous la forme de CFA régionaux dans d'autres régions, et le CFA des métiers de la musique (ITEMM) situé en région Pays de la Loire.

2.2. Le principe de gratuité et la création d'un contrat d'apprentissage à durée déterminée (article 7)

Le principe de la gratuité du contrat d'apprentissage en tant que formation initiale est régi par sa corrélation avec la gratuité scolaire (article L.132-1 du code de l'éducation).

La conclusion d'un contrat d'apprentissage rencontre souvent l'obstacle de la perception de frais tant au détriment du postulant à l'apprentissage que de l'employeur. S'agissant d'une formation initiale, la contractualisation d'un contrat d'apprentissage se doit d'être gratuite.

C'est à ce titre qu'a été retenue l'option de ne viser que les seules parties au contrat par la création d'un article L. 6221-2. Une telle mesure empêchera de subordonner la conclusion, l'exécution et la rupture du contrat d'apprentissage à une participation financière de l'une ou l'autre des parties par quelque acteur que ce soit, au moment de l'enregistrement du contrat par exemple.

Afin de sécuriser et de renforcer le principe de gratuité, la création d'un article L. 6233-1-1 relatif au lien entre employeur et CFA évitera le conditionnement de l'inscription de l'apprenti – opérée par son employeur – à des frais indus.

Par ailleurs, à ce jour, le contrat d'apprentissage s'inscrit dans une durée limitée, sans toutefois être régi par le corpus juridique du contrat à durée déterminée.

Afin de favoriser l'embauche de principe qu'est le CDI, il est créé la possibilité de conclure un CDI débutant par une période dite d'apprentissage à l'issue de laquelle la relation contractuelle basculera dans le droit commun. Cette création est matérialisée par les articles L. 6222-7 et L. 6222-7-1.

Pendant cette « période d'apprentissage », l'ensemble des dispositions relatives à l'apprentissage s'appliqueront.

Une telle mesure permettra notamment pour les jeunes qui en seront bénéficiaires de se trouver en position plus favorable dans leurs recherches de logement ou de prêts bancaires, l'employeur pouvant aussi y trouver un intérêt en termes d'attractivité et de fidélisation à l'issue de la période de formation.

Les parties au contrat d'apprentissage auront donc le choix, lors de la conclusion du contrat, d'opter pour une durée limitée à l'instar des textes actuels, ou pour une relation à durée indéterminée.

L'ensemble des mesures de modification proposées au titre de ces deux articles ne sont que l'expression des incidences de la création de ce CDI, prévoyant la « période d'apprentissage » par laquelle débutera le CDI.

Ainsi, dès lors qu'un article fait référence au « contrat d'apprentissage », la mention « ou de la période d'apprentissage » est ajoutée, permettant ainsi l'application des textes relatifs à l'apprentissage à la période par laquelle débute le CDI créé par le projet de loi.

La présence d'un maître d'apprentissage est nécessaire, pour un employeur, à la bonne exécution d'un contrat d'apprentissage. Le maître d'apprentissage ne peut pas accueillir simultanément plus de deux apprentis.

La capacité à former est indispensable pour que l'apprenti reçoive une formation en entreprise de qualité et en parfaite corrélation avec sa formation théorique en CFA.

A ce jour, aucun texte légal ou réglementaire n'incite à mettre en œuvre une telle formation. C'est pour ce motif, et au regard des prérogatives des branches professionnelles, que la mesure renvoie à un accord collectif la possibilité de mise en œuvre et de prise en charge de la formation que pourrait recevoir le maître d'apprentissage pour être plus efficient. Cette mesure est matérialisée par un alinéa complémentaire à l'article L. 6223-8.

L'accord collectif de branche devrait permettre de ménager la situation particulière des artisans et très petites entreprises qui pourront moins facilement se libérer facilement de leur activité professionnelle.

C'est pourquoi l'option de rendre légalement obligatoire le suivi d'une formation pour pouvoir prétendre à la qualification de maître d'apprentissage n'a pas été retenue.

2.3. Clarifier les missions des CFA et valoriser leur rôle (article 8)

Acteur majeur de l'apprentissage, sans toutefois être partie au contrat, le centre de formation d'apprentis (CFA) participe à la réussite de l'entrée en apprentissage et du parcours de formation de l'apprenti.

Le renforcement de ses missions, en particulier celles d'accompagnement de l'apprenti, est rendu indispensable pour, d'une part, contribuer à la réussite du projet de l'apprenti, et, d'autre part, contribuer à la baisse du nombre de ruptures en cours de relation contractuelle.

L'enrichissement du texte de l'article L. 6231-1 a également pour but d'impliquer le CFA dans la recherche d'un employeur pour le postulant à l'apprentissage. Cette recherche, souvent difficile, détourne chaque année un nombre important de jeunes de l'apprentissage.

L'option retenue rappelle que cette recherche d'employeur doit se faire en lien avec le service public de l'emploi.

2.4. Harmoniser les coûts de formation et rationaliser le circuit de la collecte de la taxe d'apprentissage (article 9)

Le maintien de la situation actuelle de détermination des coûts de formation des apprentis ferait apparaître de grandes disparités régionales de coûts de formation pour un même diplôme, ce qui est de nature à nuire à la lisibilité des circuits de financement de l'apprentissage, notamment pour les entreprises.

Par conséquent, cette option ne permettrait pas d'améliorer l'efficacité du financement de l'apprentissage. En effet, les coûts de formation constituent la base des versements obligatoires de taxe d'apprentissage effectués par les entreprises au titre de la formation de leurs apprentis.

C'est pourquoi il est proposé la définition d'une méthode de calcul dans le cadre du CNFPTLV que les régions auront vocation à appliquer pour la détermination du coût de formation fixé dans la convention de création du CFA. Cette option concourra à l'objectif d'harmonisation des coûts de formation en mettant à la disposition des régions une méthode de calcul commune définie par l'ensemble des acteurs de l'apprentissage dans le cadre du CNFPTLV.

L'article L. 6233-1 du code du travail relatif aux ressources des CFA et sections d'apprentissage et l'article L. 6241-4 du même code relatif aux versements des concours financiers obligatoires sont ainsi modifiés afin d'intégrer les nouvelles modalités de définition des coûts de formation en apprentissage.

Afin d'améliorer la répartition des financements dédiés à l'apprentissage, il est également proposé de modifier les modalités de répartition du solde de la part des fonds de la taxe d'apprentissage dédiée au financement des CFA, et non affectée par les entreprises après versement des concours financiers obligatoires, dans un souci de transparence et de lisibilité des circuits de financement de l'apprentissage. Le rôle de la région en la matière est ainsi renforcé et s'opèrera dans le cadre d'une concertation organisée avec l'ensemble des acteurs de l'apprentissage du territoire au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

Par ailleurs, l'organisation de la collecte de la taxe est revue : au niveau national, l'option retenue est de doter les seuls organismes paritaires collecteurs agréés d'une habilitation à collecter et redistribuer la taxe d'apprentissage ; au niveau régional, il est prévu la création d'un collecteur interconsulaire régional unique.

Pour l'ensemble des collecteurs, il est prévu la possibilité de déléguer, dans le cadre d'une convention agréée par l'autorité administrative, la collecte et la répartition des fonds de la taxe d'apprentissage affectés par les entreprises.

Cela aboutit à réduire de deux tiers le nombre d'organismes collecteurs, avec un passage de 147 organismes de collecte à moins de 50. Les articles L. 6242-1 et L. 6242-2 du code du travail relatifs aux critères d'habilitation des OCTA nationaux et d'agrément des OCTA régionaux ont été modifiés en ce sens.

Par ailleurs, il est prévu que les entreprises ne pourront verser leur taxe d'apprentissage qu'à un seul organisme collecteur (soit au niveau régional, soit au niveau national), afin de faciliter, d'une part la traçabilité par les collecteurs des versements de taxe d'apprentissage effectués par les entreprises assujetties et, d'autre part, le contrôle par les services. A ce titre, il est inséré un article L. 6242-3-1 et les articles L. 6241-2, L. 6241-5 et L. 6241-6 du code du travail qui précisent les modalités de versement de la taxe d'apprentissage par les entreprises ont été modifiés en ce sens.

Enfin, et afin de s'assurer de la bonne gestion de la collecte et de la répartition des fonds de la taxe d'apprentissage, le XI précise dans quatre nouveaux articles (L. 6242-6 à L. 6242-9 du code du travail) :

- une obligation d'établir une convention triennale d'objectifs et de moyens pour les nouveaux collecteurs ;
- le non cumul d'une fonction dans un centre de formation d'apprentis avec celle au sein d'un organisme collecteur ;
- l'obligation d'une comptabilité analytique séparée pour les collecteurs à activités multiples ;
- les conditions de la dévolution en cas de cessation d'activité des anciens collecteurs.

Enfin, la taxe d'apprentissage due au titre de la masse salariale des intermittents du spectacle devra être versée à un OCTA unique désigné par une convention ou un accord professionnel national étendu afin de permettre à la branche professionnelle de résoudre la problématique de financement des formations des CFA et sections d'apprentissage des métiers du spectacle.

Ainsi, il est inséré dans le code du travail un article L. 6241-12-1 au sein d'une section intitulée « Dispositions applicables aux employeurs occupant des salariés intermittents du spectacle » afin d'intégrer cette dérogation aux modalités de versement de la taxe d'apprentissage pour les employeurs de cette catégorie de salariés.

2.5. Autres mesures en faveur de l'emploi (article 10)

2.5.1. Recul de la limite d'âge pour le bénéficiaire du contrat de génération « transmission d'entreprise »

Les modalités, issues de la loi 2013-185 du 1^{er} mars 2013, pour bénéficier de l'aide contrat de génération dans le cadre d'un projet de transmission d'entreprise sont les suivantes : les entreprises de moins de 50 salariés dont le chef d'entreprise est âgé de 57 ans et plus peuvent anticiper la transmission de leur entreprise en recrutant un jeune de moins de 26 ans, pour le former et lui transmettre les compétences nécessaires à l'activité. L'entreprise bénéficie alors d'une aide de 4 000 € par an pendant 3 ans sans obligation à terme de transmettre l'entreprise.

A la fin du 3^{ème} trimestre 2013, seules 5% des demandes d'aides contrat de génération étaient conclues par des chefs d'entreprises de 57 ans et plus pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans en vue de lui transmettre son entreprise¹, 10 % pour les entreprises de moins de 10 salariés.

Dans les faits, l'allongement de la durée des études, l'entrée tardive sur le marché du travail, la nécessité de disposer d'une certaine expérience professionnelle, voire de garanties financières suffisantes, sont autant de facteurs qui peuvent limiter les perspectives de reprise d'entreprise avant 26 ans, telle que les prévoit la loi du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération.

Aussi, la limite d'âge du jeune recruté pourrait être portée à 30 ans afin de faciliter la reprise effective et de favoriser ainsi le maintien des activités et des emplois.

¹ Source : Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

2.5.2. Périodes de mise en situation en milieu professionnel

L'objectif est de produire un cadre juridique unique et sécurisant afin de favoriser le développement des périodes de mises en situation professionnelle nécessaires au parcours d'accès à l'emploi des jeunes.

Les dispositions des III à X de l'article 10 instaurent un cadre juridique unique, sécurisant et facilitant pour faciliter la mobilisation de périodes de mises en situation professionnelle. Cette formalisation généralisée conduira également à ne plus exclure de cette possibilité certains publics accompagnés par ces opérateurs et offrira de meilleures conditions d'exécution tant pour les publics que pour les employeurs.

Ce texte permettra au Service public de l'emploi et ses partenaires de démultiplier les périodes de mise en situation professionnelle pour l'ensemble des personnes faisant l'objet d'un accompagnement social ou professionnel.

Ces périodes d'immersion permettront au bénéficiaire de découvrir un métier ou un secteur d'activité, de confirmer un projet professionnel ou d'acquérir de nouvelles compétences. Pour les entreprises qui les accueillent, ces périodes sont des occasions de faire découvrir leur activité et d'élargir leur vivier de recrutement.

Le III de l'article 10 prévoit un chapitre spécifique consacré aux périodes de mise en situation en milieu professionnel, qui garantit, quel que soit le statut des publics (demandeur d'emploi, salarié en insertion, stagiaire de la formation professionnelle) une sécurisation du parcours d'accompagnement vers et dans l'emploi et l'application d'un cadre juridique adapté aux différentes démarches d'appariement entre offre demande d'emploi.

Les dispositions des IV à X de l'article 10 renomment l'ensemble des dispositifs d'immersion existant sous l'appellation « périodes de mise en situation professionnelle » et renvoient aux dispositions introduites par le III de l'article 10 du présent projet de loi.

2.5.3. Réforme de l'insertion par l'activité économique

Les dispositions des XI et XII de l'article 10 relatives à l'IAE ont pour objet d'introduire ou d'adapter des dispositions existantes du code du travail en vue de l'entrée en vigueur de la réforme du financement des SIAE (structures d'insertion par l'activité économique) courant 2014.

La réforme du financement de l'IAE se traduira par la généralisation en 2014 d'une seule modalité de financement à toutes les SIAE : l'aide au poste d'insertion.

La loi de finances pour 2014 supprime le taux de prise en charge financière spécifique des contrats uniques d'insertion-contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) en ACI, auparavant fixé à 105% du SMIC. Pour les ACI, l'aide au poste se substituera donc aux aides actuellement accordées via le CUI-CAE à compter des embauches conclues à partir du 1er juillet 2014. Dans ce nouveau cadre, les embauches financées par aide au poste seront réalisées dans les ACI sous la forme de contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI).

Les dispositions de l'article 10 adaptent le cadre juridique du CDDI et du CUI-CAE pour tenir compte des nouvelles modalités de financement des embauches dans les ACI.

Il s'agit, ainsi :

- de permettre explicitement aux collectivités territoriales, qui sont susceptibles de porter des ACI, de recruter en CDDI ;
- d'étendre au CDDI dans les ACI la possibilité qui existe actuellement pour les contrats aidés de déroger à la durée hebdomadaire de travail de 20h ;
- de supprimer des dispositions relatives aux contrats aidés dans les ACI rendues caduques par la réforme.

Ainsi, les dispositions du XI de l'article 10 permettent de garantir la continuité des parcours d'insertion dans les ateliers et chantiers d'insertion.

Les possibilités de recrutement par les collectivités territoriales et de dérogation individuelle à la durée hebdomadaire de travail existent actuellement pour les CUI-CAE. Elles sont transposées pour les CDDI en ACI, afin de garantir une continuité des parcours d'insertion proposés aux personnes éloignées de l'emploi, quel que soit le support contractuel des embauches.

Les dispositions du XII de l'article 10 permettent l'abrogation de dispositions devenues sans objet du fait de la réforme de l'IAE

3. Impacts

3.1. Prise en compte du handicap

Le texte n'apporte aucune modification spécifique. L'adaptation du contrat d'apprentissage aux travailleurs handicapés, notamment en ce qui concerne sa durée et ses aménagements, est d'ores et déjà inscrite dans les textes en vigueur. Cependant la reconnaissance du rôle d'accompagnement des CFA devrait renforcer les initiatives qu'ils prennent déjà en faveur d'un meilleur suivi des apprentis souffrant d'un handicap.

3.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Les mesures envisagées en matière d'apprentissage n'ont pas d'impacts directs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes postulant à l'apprentissage. Toutefois, l'accompagnement par les organismes de formation des postulants à l'apprentissage dans leur recherche d'un employeur (point V), en lien avec le service public de l'emploi, sera de nature à encourager et ainsi favoriser l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, ainsi que la mixité des métiers. A peine 12 % des salariés occupent aujourd'hui des métiers mixtes² ; l'objectif est d'arriver à 33 % de salariés dans des métiers mixtes en 2025.

² Une manière d'appréhender la ségrégation professionnelle consiste à répartir les métiers en trois catégories : métiers à dominance féminine, masculine ou mixtes. Si pour un métier, la part des femmes dans l'emploi est supérieure de plus 15 points à la part moyenne des femmes pour l'ensemble des métiers, ce métier est dit à dominance féminine. Si au contraire, la part des femmes est pour un métier inférieur d'au moins 15 points à la part moyenne des femmes tous métiers confondus, alors ce métier est classé parmi ceux à dominance masculine. Si la part des femmes dans un métier se situe entre les deux, le métier est considéré comme mixte.

Les dispositions relatives aux périodes en milieu professionnel et à l'insertion par l'activité économique sont de nature à favoriser une meilleure insertion des femmes les plus éloignées de l'emploi.

3.3. Impacts juridiques

L'ouverture d'une possibilité de recourir au contrat à durée indéterminée (article 7) dans le cadre de l'apprentissage aura pour effet, à l'issue de la période d'apprentissage, de faire basculer la relation contractuelle dans le droit commun du CDI.

Par ailleurs, l'article 9 impose la rédaction d'un arrêté ministériel pour valider la méthodologie de calcul des coûts de formation. Enfin, les mesures proposées en matière de collecte de la taxe d'apprentissage conduiront à la création et à l'habilitation de nouveaux collecteurs, dont le nombre actuellement de 147, pourrait être ramené à 46.

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'insertion par la mise en situation en milieu professionnel, un décret déterminera les modalités de conclusion de la convention tripartite entre le bénéficiaire, la structure d'accueil et la structure d'accompagnement ainsi que son contenu.

Un décret fixera la durée maximale de la période de mise en situation professionnelle effectuée dans une même structure.

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique, un décret fixera les conditions d'application du 2° du XI de l'article 10 avant le 1^{er} juillet 2014, à savoir les modalités de dérogation individuelle à la durée légale hebdomadaire de travail dans les ACI.

Les autres dispositions du XI de l'article 10 entrent directement en application à la date de la promulgation de la loi.

3.4. Impacts outre-mer

Identiques à ceux de la métropole.

3.5. Impacts économiques et financiers

Les mesures engagées dans les articles 6 à 10-XII n'a pas d'impact économique direct. Sur le plan financier, elles contribueront à améliorer la transparence et le contrôle de l'utilisation des fonds de la taxe d'apprentissage.

Par ailleurs, la réforme du réseau des collecteurs de la taxe d'apprentissage permettra d'améliorer la transparence ainsi que le contrôle de la collecte de cette taxe.

L'évolution des modalités relatives aux autres dispositifs va permettre de clarifier et de renforcer la base juridique permettant le financement des dispositifs.

3.6. Impacts sur l'emploi

L'efficacité accrue du financement de l'apprentissage devrait permettre de financer un nombre plus important de formations par apprentissage. La facilitation de l'entrée en apprentissage, outre l'acquisition d'une formation professionnelle et d'un titre ou diplôme afférent, sera renforcée par la sécurisation du parcours, du fait du renforcement des missions des CFA à cet égard.

Les possibilités de déléguer la collecte et la répartition des fonds affectés de la taxe devraient limiter les incidences sur l'emploi dues à la réduction du nombre de collecteurs de la taxe d'apprentissage.

Par ailleurs, l'inscription à un niveau législatif des dispositions relatives aux périodes d'immersion en milieu professionnel et les mesures concernant l'IAE vont permettre de construire des parcours de retour à l'emploi plus riches et plus personnalisés.

Près de 400 000 jeunes sont bénéficiaires d'un dispositif porté par les missions locales chaque année, si demain ces structures font en sorte que ces jeunes puissent bénéficier, en moyenne, de 4 semaines de mises en situation professionnelle par an, le potentiel serait de 1,6 millions de semaines de mise en situation professionnelle par an.

Les dispositions du XI de l'article 10 permettent de garantir la continuité des parcours d'insertion dans les ateliers et chantiers d'insertion.

Les possibilités de recrutement par les collectivités territoriales et de dérogation individuelle à la durée hebdomadaire de travail existent actuellement pour les CUI-CAE. Elles sont transposées pour les CDDI en ACI, afin de garantir une continuité des parcours d'insertion proposés aux personnes éloignées de l'emploi, quel que soit le support contractuel des embauches.

Près de 90 000 CUI-CAE sont conclus chaque année dans les chantiers d'insertion et seront progressivement remplacés par des CDDI, dans le cadre modifié par les dispositions du présent projet de loi.

3.7. Impacts sociaux

La création d'une possibilité de conclure un contrat à durée indéterminée à but d'apprentissage dans une première période devrait faciliter, pour les salariés-apprentis, l'accès au logement et aux crédits.

Par ailleurs, les précisions sur les règles de dévolution pour les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage minimisent les effets de la réduction du nombre de collecteurs.

Les personnes les plus éloignées de l'emploi, et donc plus fragiles socialement, pourront être mieux accompagnées

3.8. Impacts administratifs

La limitation des versements de la taxe d'apprentissage à un seul collecteur simplifiera les modalités de versement par les entreprises de la taxe d'apprentissage. Cela conduira à une plus grande transparence du circuit de financement de l'apprentissage et facilitera ainsi le travail des services de contrôle.

3.9. Impacts sur les collectivités territoriales

Les dispositions renforcent le rôle des collectivités territoriales dans la politique d'apprentissage.

En complément de la création du service public régional de la formation professionnelle et de l'accroissement des prérogatives de la région en matière d'orientation, le rôle des régions est considérablement renforcé en matière d'apprentissage.

Les régions devront appliquer la méthodologie de calcul fixée par arrêté ministériel pour la détermination du coût de formation fixé dans la convention de création des centres de formation des apprentis et sections d'apprentissage.

La suppression des COM conclus entre le préfet de région et le président du conseil régional (article 6) n'est pas assimilable à un transfert de compétence tel que défini par l'article 72-2 de la Constitution. En effet, la disposition actuellement en vigueur ne consacre pas de compétence de l'État à proprement parler. Elle fonde seulement sa participation, dans un cadre conventionnel, au financement du développement de l'apprentissage, compétence qui demeure du ressort des régions.

En l'absence d'élargissement du public bénéficiaire de l'apprentissage et de modification de la nature et de la finalité de cette compétence, il n'y a pas d'extension de compétence. Ces dispositions s'apparentent à un aménagement de compétences n'ouvrant pas droit à compensation. Elles ne créent au demeurant pas de charges nouvelles. Les régions étaient auparavant parties prenantes de l'élaboration des COM conclus avec l'État, elles exerceront désormais leur compétence dans le cadre de leur libre administration.

La suppression des COM 2011-2015, actuellement en vigueur, prendra effet le 1^{er} janvier 2015 dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'apprentissage initiée à l'occasion de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2013.

Toutefois, la régionalisation des CFA à recrutement national (article 6) correspond à une extension de compétence qui implique un transfert des moyens financiers et de personnels consacrés par l'État à l'exercice de cette fonction. A ce titre le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ainsi que le ministère de l'éducation nationale seront chargés de la mise en œuvre de ce transfert.

4. Modalités de mise en œuvre

4.1. Application dans le temps de la partie apprentissage

Les dispositions relatives au contrat d'apprentissage lui-même s'appliqueront dès la promulgation de la loi.

La méthodologie de calcul des coûts de formation en apprentissage s'imposera dès sa fixation par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle.

Par ailleurs, les versements de taxe d'apprentissage à un collecteur unique de la taxe d'apprentissage seront effectués dans le cadre de la collecte réalisée en 2016 assise sur la masse salariale 2015.

Dans ce cadre, la mise en œuvre des dispositions spécifiques applicables aux employeurs d'intermittents du spectacle est conditionnée par la signature d'une convention ou d'un accord professionnel national étendu.

Enfin, une période transitoire de deux ans est instaurée afin que les organismes gestionnaires des CFA à recrutement national (ITEMM et AOCDTF notamment) et les régions concernées puissent élaborer puis signer une convention de création d'un CFA régional avant le début d'une année scolaire.

4.2. Application dans l'espace

Les éléments de réforme, à l'instar du corpus juridique actuel, concerne l'ensemble du territoire national.

4.3. Consultations

En application de l'article L. 1 du code du travail, les consultations préalables ont été menées conformément à la feuille de route de la dernière Grande conférence sociale. Elles ont permis de recueillir les points de vue de plus de 30 organisations (partenaires sociaux, Régions, chambres consulaires, branches professionnelles, réseaux de l'enseignement supérieur...) sur la base d'un document de cadrage.

Les échanges, très riches, ont permis de constater des points de convergence importants ainsi que des sujets sur lesquels les avis sont variés, voire dans certains cas opposés.

Les organisations préalablement consultées ont été les suivantes :

Association des régions de France (ARF), Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie-CCI-France, Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP), Mouvement des entreprises de France (MEDEF), Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME), Union professionnelle artisanale (UPA), Confédération française démocratique du travail (CFDT), Confédération générale du travail (CGT), Force ouvrière (FO), confédération générale des cadres (CGC), Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), Conférence des présidents d'université (CPU), Conférence des grandes écoles (CGE), Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieur (CDEFI), Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES), Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Union nationale des professions libérales (UNAPL), Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), Fédération Syndicale unitaire (FSU), Fédération de la formation professionnelle (FFP), Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), Fédération Nationale des Directeurs de CFA (FNADIR), Pôle-Emploi, Conseil national de formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), Association nationale des apprentis de France (ANAF), Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM).

Dans un second temps, l'ensemble des instances nécessaires à la réforme ont été consultées pour avis sur les parties qui les concerne : le Conseil national de formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) ; le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) ; le centre national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) ; le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) ; le conseil national de l'enseignement agricole (CNEA) ;

4.4. Textes d'application

Voir le paragraphe « impacts juridiques ».

Section 3 - TEMPS PARTIEL (article 10-XIII)

1. État des lieux et nécessité de légiférer

1.1. Le cadre général

L'article 12 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui retranscrit l'article 11 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, a profondément réformé les dispositions du code du travail en matière de travail à temps partiel. Il a notamment posé, à compter du 1^{er} janvier 2014, le principe d'une durée minimale de 24 heures hebdomadaires³, durée à laquelle il ne peut être dérogé que par accord de branche ou sur demande individuelle du salarié.

Qu'elles soient de nature collective ou individuelle, les dérogations à la durée minimale de 24 heures doivent s'accompagner de la mise en œuvre d'une répartition des horaires de travail sur des journées ou demi-journées régulières ou complètes.

Pour mettre en œuvre ce nouveau cadre légal, la loi relative à la sécurisation de l'emploi a instauré une obligation de négocier sur les modalités d'organisation du temps partiel pour les branches y recourant structurellement.

En l'absence d'accord de branche étendu permettant de déroger au socle minimal de 24 heures, et sauf volonté du salarié, tout contrat conclu à compter du 1^{er} janvier 2014 doit l'être pour une durée minimale de 24 heures. Pour les contrats en cours au 1^{er} janvier 2014 et jusqu'au 1^{er} janvier 2016, cette durée minimale de 24 heures est applicable au salarié qui en fait la demande, sauf refus de l'employeur justifié par l'impossibilité d'y faire droit compte tenu de l'activité économique de l'entreprise.

A la suite de la promulgation de la loi relative à la sécurisation de l'emploi, des négociations ont été engagées dans une trentaine de branches principalement concernées.

1.2. La nécessité d'une loi

Un point d'étape sur les négociations réalisé en début d'année 2014, en lien avec les partenaires sociaux signataires de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013, a permis de constater que, dans près de la moitié des branches concernées, les négociations n'ont pu être menées à leur terme au 1^{er} janvier 2014

Dans ce contexte, il a été considéré qu'il était nécessaire de prolonger jusqu'au 30 juin 2014 la période transitoire qui courait jusqu'au 1^{er} janvier 2014, date d'entrée en vigueur de la durée minimale de 24 heures en l'absence d'accord, pour permettre la poursuite des négociations.

La mesure proposée vise donc à la suspension des dispositions relatives à la durée minimale de 24 heures hebdomadaires à compter du 22 janvier – date de présentation du projet de loi au Conseil des Ministres – jusqu'au 30 juin 2014.

³ Les salariés âgés de moins de 26 ans et poursuivant leurs études ainsi que les salariés inscrits dans un parcours d'insertion sont exclus du champ d'application de cette durée minimale

2. Objectifs

Le Gouvernement n'entend pas remettre en cause la durée minimale hebdomadaire de 24 heures.

Toutefois, afin de tenir compte du fait que dans de nombreuses branches une telle durée ne peut être garantie à tous les salariés et en toutes circonstances sans risque d'affecter le fonctionnement même des entreprises au regard des caractéristiques intrinsèques de leur activité, les branches doivent pouvoir, comme le prévoit la loi relative à la sécurisation de l'emploi, déroger à cette durée minimale et, pour cela, disposer du temps nécessaire pour mener sereinement ces négociations.

Ce temps supplémentaire accordé aux partenaires sociaux doit permettre aux branches de trouver un juste équilibre entre l'amélioration de la situation des salariés à temps partiel et la nécessaire prise en compte de la situation objective des entreprises.

3. Options et dispositifs retenus

La suspension de l'article L. 3123-14-1 permet la conclusion de contrat de travail à temps partiel sur la base d'une durée du travail inférieure à 24 heures jusqu'au 30 juin 2014.

La suspension de l'article L. 3123-14-1 prend effet à la date de présentation du projet de loi en Conseil de Ministres le 22 janvier 2014.

4. Impacts de la loi

4.1. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

La loi relative à la sécurisation de l'emploi améliore la situation des salariés à temps partiel, en particulier celle des femmes - huit salariés à temps partiel sur dix étant des femmes - via l'instauration d'une durée minimale de 24 heures hebdomadaires.

Les dérogations prévues à cette durée minimale devant être assorties d'horaires regroupés sur des journées ou demi-journées régulières ou complètes, cette organisation du travail facilitera la poly-activité et la conciliation des vies privée et professionnelle.

La présente disposition permet de donner un délai supplémentaire aux branches pour mettre en œuvre ces nouvelles dispositions et leur permettre ainsi de négocier dans les meilleures conditions les stipulations conventionnelles adaptées aux caractéristiques de leur activité.

4.2. Impacts juridiques

Cette mesure sécurise les contrats de travail d'une durée inférieure à 24 heures hebdomadaires conclus entre le 22 janvier 2014 et le 30 juin 2014, notamment dans les branches n'ayant pu à ce jour conclure un accord en matière de temps partiel.

4.3. Impacts sur les entreprises

La mesure permet une sécurisation des contrats conclus par les entreprises en l'absence d'accord de branche.

Elle évite les contentieux qui pourraient naître à raison de la période de négociation des accords de branche.

4.4. Impacts sur l'emploi

La mesure évite un risque sur l'emploi dans les entreprises non couvertes à ce jour par un accord de branche pour lesquelles le temps partiel constitue une caractéristique intrinsèque de l'activité.

4.5. Impacts sociaux

La loi relative à la sécurisation de l'emploi, en instaurant un seuil minimal de 24 heures hebdomadaires, doit permettre d'améliorer la situation des salariés à temps partiel et lutter contre le temps partiel subi.

Les dérogations prévues à cette durée minimale devant être assorties d'horaires regroupés sur des journées ou demi-journées régulières ou complètes, cette organisation du travail facilitera la poly-activité et la conciliation des vies privée et professionnelle.

La présente disposition permet de donner un délai supplémentaire aux branches pour mettre en œuvre ces nouvelles dispositions et leur permettre ainsi de négocier dans les meilleures conditions.

5. Modalités d'application de la réforme

5.1. Application dans le temps

La disposition produit ses effets juridiques à compter du 22 janvier 2014, date de présentation du projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale en Conseil des Ministres.

Cette modalité d'entrée en vigueur vise à garantir la sécurité juridique des contrats pendant la phase de négociation des accords de branche et à préserver l'emploi.

5.2. Application dans l'espace

Ces dispositions législatives sont applicables sur l'ensemble du territoire.

5.3. Consultations

Réunion du 14 janvier.

1. Renforcement des compétences de la région (article 11)

1.1. Diagnostic

Dans le domaine de la formation professionnelle initiale dont l'État est le principal responsable et financeur (à travers notamment le ministère de l'éducation nationale), la région dispose de compétences diverses en matière d'apprentissage, d'enseignement professionnel, et de formations sanitaires et sociales.

En matière d'apprentissage, la région dispose de compétences de droit commun depuis la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. A ce titre, elle définit un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue, organise par voie de conventionnement le fonctionnement des centres de formations d'apprentis régionaux et assure le contrôle technique et financier de ces centres. De plus, la région verse aux centres de formation d'apprentis des dotations de fonctionnement et des subventions à l'investissement.

En matière d'enseignement professionnel, la région est compétente pour la construction et la rénovation des bâtiments ainsi que la gestion des personnels techniciens et ouvriers et de service. Elle élabore un programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole. A ce titre, le conseil régional définit la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves. L'État (ministère de l'éducation nationale et ministère de l'agriculture, s'agissant des lycées agricoles) est responsable du contenu des enseignements et de la pédagogie, de l'organisation de l'offre des enseignements, ainsi que de la gestion du personnel enseignant.

En matière de formations sanitaires et sociales, la région définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux et élabore le schéma régional des formations sociales. Elle recense, dans ce cadre et en association avec les départements, les besoins de formation à prendre en compte pour la conduite de l'action sociale et médico-sociale. De plus, l'article 73 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré à la région la compétence pour autoriser les écoles et instituts de formation aux professions paramédicales et de sages-femmes et, pour les écoles et instituts de formation aux professions paramédicales, pour agréer leurs directeurs. A ce transfert est associée la prise en charge du fonctionnement et de l'équipement des écoles et instituts publics de formation ainsi que des centres de formation des préparateurs en pharmacie hospitalière.

Dans le domaine de la formation professionnelle continue, la région a progressivement acquis depuis 1983 la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle des jeunes et demandeurs d'emploi et représente désormais le premier financeur de cette politique publique comme en témoignent les dispositions de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, « [La région] *définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle [...]* Elle contribue à assurer l'assistance des candidats à la validation des acquis ».

Ainsi, elle élabore le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles, organise et participe à l'assistance aux candidats à la validation des acquis

de l'expérience, en recherche d'emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle, organise des actions favorisant un accès équilibré des femmes et des hommes aux différentes filières de formation, et assure l'accueil en formation de la population résidant sur son territoire ou dans une autre région. De plus, la région peut signer des conventions, avec les organismes paritaires collecteurs agréés, sur l'étendue de sa participation financière aux actions de formation entrant dans le champ de la formation professionnelle et aux rémunérations des personnes bénéficiaires d'un congé individuel de formation (article L. 6121-3 du code du travail).

Dans ce cadre, en 2010, les régions ont dépensé 4,5 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage (hors dépenses pour leurs agents territoriaux). Par ailleurs, elles axent davantage que les autres financeurs leurs efforts de formation sur les jeunes⁴. Deuxième domaine d'intervention pour les conseils régionaux, les dépenses à destination des demandeurs d'emploi en constituent la principale source de financement des coûts pédagogiques (57 % des formations débutées en 2010). Les dépenses à destination des actifs occupés ne représentent que 9 % des dépenses des régions.

L'État et Pôle emploi conservent cependant des capacités d'intervention importantes en matière de formation professionnelle continue.

L'État dispose d'une compétence de principe pour la formation de publics spécifiques (personnes placées sous-main de justice, lutte contre l'illettrisme et formation aux « compétences clés », Français résidant hors de France, ultramarins, formation des dirigeants d'entreprise). Par dérogation, les régions Aquitaine et Pays de la Loire organisent et financent, à titre expérimental, la formation professionnelle continue des personnes détenues (loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009). L'État concourt également au financement d'actions de formation professionnelle continue pour les stages de qualification et de perfectionnement à destination des chefs d'entreprise. Il finance l'accompagnement des demandeurs d'emploi candidats à la validation des acquis de l'expérience pour l'obtention des titres professionnels du ministère chargé de l'emploi et contribue au financement d'une assistance renforcée des candidats toutes certifications professionnelles confondues dans le cadre de projets collectifs de VAE.

Le suivi des personnes à la recherche d'un emploi est assuré par Pôle Emploi. Cette institution publique est chargée d'accompagner et d'informer les personnes à la recherche d'un emploi ou d'une formation et peut prescrire toutes les actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité. Elle finance des formations collectives et des aides individuelles à la formation.

Enfin, s'agissant des personnes souffrant d'un handicap, l'Association chargée de la gestion du fonds de développement de l'insertion professionnelle des personnes handicapées est en charge du financement des parcours de formation professionnelle préqualifiante et qualifiante des demandeurs d'emploi handicapés depuis la loi de finances pour 2011.

Il ressort de ce qui précède que la formation professionnelle se caractérise par l'intervention conjointe de plusieurs entités (État, régions, organisations syndicales représentatives d'employeurs et de salariés, Pôle Emploi, associations...). De nombreuses difficultés sont

⁴ Ainsi, 52 % des stages financés par les Régions sont destinés aux jeunes de moins de 26 ans, contre 45 % pour les stages de l'État et 30 % pour ceux financés par Pôle emploi.

apparues, expliquées notamment par l'enchevêtrement des compétences et par la multiplication des cofinancements. Elles sont notamment décrites dans le rapport public thématique « La formation professionnelle tout au long de la vie » (Cour des Comptes, 2008). Il est proposé d'y remédier au moyen d'un élargissement des compétences des régions.

1.2. Objectifs poursuivis

L'achèvement de la décentralisation de la politique publique en matière de formation professionnelle continue créant un bloc de compétences au bénéfice de la région en matière de formation professionnelle permettra de clarifier la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents acteurs de la formation professionnelle et de rechercher une plus grande efficacité de la politique de formation professionnelle, en rapprochant les instances décisionnelles au plus près des besoins des territoires et des bassins d'emploi. Le projet de loi propose six évolutions.

1.2.1. Les compétences nouvelles des régions sur la formation des publics spécifiques

a) Personnes handicapées :

Selon l'enquête Handicap et santé conduite par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et l'INSEE, le taux de chômage des personnes handicapées atteignait 22% en 2008. Leur faible niveau de qualification (niveau inférieur ou égal au BEP pour 80% d'entre eux) constitue un frein majeur dans leur insertion professionnelle. Aussi, l'amélioration des dispositifs de formation professionnelle proposés aux personnes handicapées représente un enjeu important pour les pouvoirs publics.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a favorisé l'augmentation du nombre de personnes handicapées entrées en formation : 70 000 personnes handicapées entrent ainsi en formation chaque année, contre 50 000 avant l'entrée en vigueur de la loi. En application de l'article L. 6112-3 du code du travail, les personnes handicapées ont désormais accès à l'ensemble des dispositifs de formation dans le respect du principe d'égalité de traitement et bénéficient, le cas échéant, d'actions spécifiques de formation.

Les acteurs impliqués sont néanmoins nombreux. S'agissant de la définition et du pilotage de la politique de formation des travailleurs handicapés, l'article L. 5211-2 du code du travail fait obligation à l'État et à ses partenaires (l'AGEFIPH, le FIPHFP, les conseils régionaux, etc...) de définir et de mettre en œuvre des politiques concertées d'accès à la formation et à la qualification professionnelles des personnes handicapées. Ces politiques ont pour objectif de recenser et quantifier les besoins de formation des personnes handicapées ainsi que la qualité des formations dispensées. Par ailleurs, l'AGEFIPH s'est vu confier, par la loi de finances pour 2011 (article L. 5214-1-1 du code du travail), la responsabilité de financer et mettre en œuvre les parcours de formation qualifiante et certifiante des demandeurs d'emploi handicapés. Cette compétence, partagée avec le FIPHFP, s'ajoute à celle des autres financeurs de droit commun de la formation, que sont en particulier les conseils régionaux.

C'est pourquoi le projet de loi clarifie la répartition des compétences en précisant que dans le cadre de leurs compétences de droit commun, les régions organisent désormais l'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées.

Le rôle d'ensemblier de la Région permettra de mieux adapter l'offre de formation aux besoins des personnes et des entreprises dans les bassins d'emploi.

b) Formations relatives au socle de connaissances et de compétences :

En France, 7 % des adultes de 18 à 65 ans sont illettrés, soit 2,5 millions de personnes⁵ qui ne maîtrisent pas suffisamment la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences de base pour être autonomes dans des situations simples de la vie quotidienne. La maîtrise des savoirs de base et l'acquisition des compétences clés constituent un enjeu majeur en termes de sécurisation des parcours professionnels, d'insertion ou de maintien dans l'emploi et d'accès à une formation qualifiante.

Actuellement, le ministère chargé de la formation professionnelle met en œuvre le programme compétences clés depuis juin 2010. Son action se fonde, outre sur la recommandation européenne du 18 décembre 2006, sur l'article L. 6111-2 du code du travail qui indique que « *les actions de lutte contre l'illettrisme et en faveur de l'apprentissage de la langue française font également partie de la formation professionnelle tout au long de la vie* ».

Une circulaire DGEFP n°2008/01 du 3 janvier 2008 relative à la politique d'intervention du ministère chargé de l'emploi en faveur de l'accès aux compétences clés des personnes en insertion professionnelle a défini les modalités de mise en œuvre de ce programme. Le programme a permis l'entrée en formation en 2011 de plus de 50 000 apprenants (d'après le système d'information ROSACE). Les lois de finances initiales pour 2011 et 2012 ont doté le programme à hauteur de 54 M€ annuels.

Ce dispositif relevant du ministère chargé de la formation professionnelle n'est pas le seul existant, d'autres acteurs disposent de leur programme de lutte contre l'illettrisme, notamment les Conseils régionaux et Pôle Emploi.

Il résulte de cette multiplicité d'acteurs et de dispositifs une complexité qui nuit à la cohérence de la politique de lutte contre l'illettrisme. Dans leur rapport intitulé « Evaluation de l'action du GIP Agence nationale de lutte contre l'illettrisme », l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche notent ainsi que la lutte contre l'illettrisme concerne des « personnes en situation de vulnérabilité, éloignées provisoirement ou depuis plus longtemps, du monde du travail » et que « cette dimension semble davantage prise en compte dans le cadre régional, notamment parce que nombre de petits organismes de formation sont issus de cette culture sociale ».

C'est pourquoi, suivant la même démarche de renforcement d'un bloc homogène de compétences autour de la région, la compétence en matière d'acquisition ou de renforcement d'un socle de connaissances et de compétences pour les jeunes et les demandeurs d'emploi, est-elle confiée à la région par le présent projet de loi et sera pleinement intégrée au service public régional de la formation professionnelle à venir.

c) Formation des publics dits « spécifiques »

⁵ Enquête Information et Vie Quotidienne de l'INSEE 2012.

L'intervention du ministère de l'emploi au titre des actions de formation au bénéfice des publics spécifiques est portée à travers deux modalités d'intervention :

1. un marché « Formation des publics spécifiques » organisé en fonction de chaque public concerné :

- les personnes placées sous main de justice,
- les demandeurs d'emploi résidents d'outre-mer
- les Français de l'étranger ;

2. une participation au financement des coûts pédagogiques des actions de formation suivies par les personnes placées sous main de justice et à leur rémunération de stage

La formation professionnelle des personnes placées sous main de justice est transférée aux régions. L'article 9 de la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 avait autorisé les régions qui le souhaitent à exercer cette compétence à titre expérimental. Les régions Aquitaine et Pays de la Loire exercent cette compétence depuis 2011. Fort du bilan positif tiré de cette expérience mise en place depuis 2011, et du rapport conjoint IGAS / IGSJ relatif à l'évaluation de la prise en charge par les régions de la formation professionnelle des personnes détenues, le Gouvernement propose de généraliser ce transfert de compétence.

Enfin, la formation professionnelle des Français résidant à l'étranger sera également organisée par la région dans le cadre du service public régional de la formation. Une convention conclue avec l'État précisera les modalités d'accès de ce public au service public régional de la formation professionnelle et de sécurisation de leur projet, avec l'appui de Pôle emploi.

1.2.2. La région chef de file de la programmation des formations collectives pour les personnes en recherche d'emploi

Le projet de loi propose de clarifier le positionnement des financements de formation professionnelle au bénéfice des demandeurs d'emploi de Pôle Emploi en précisant que le mode principal d'intervention de l'opérateur doit être le financement d'aides individuelles à la formation, pouvant naturellement venir abonder le compte personnel de formation des demandeurs d'emploi. L'opérateur peut compléter cette intervention par le financement d'actions collectives, mais uniquement et obligatoirement dans un cadre coordonné par voie de convention avec la Région. Cette coordination permettra de systématiser l'articulation entre le conseil régional et Pôle emploi pour le financement des formations collectives et permettra le cas échéant la mise en place de groupements d'achat ou des subventions entre Pôle emploi et la région.

De même, la région pourra assurer une coordination comparable avec les départements, par voie de convention précisant l'objet, le montant et les modalités de la contribution de ceux-ci à l'achat de formation.

En outre, et afin de faciliter l'échange d'informations entre la région et le service public de l'emploi, des obligations spécifiques de transmission d'informations sont prévues, afin de fluidifier les parcours d'entrée en formation des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, afin de faciliter la mise à jour de la liste des demandeurs d'emploi, les organismes de formation qui accueillent des stagiaires demandeurs d'emploi devront en informer pôle emploi.

Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre d'un objectif visant à mettre en place un système d'information sur l'offre de formation s'appuyant sur l'action des régions et dont l'objectif est

d'améliorer sur l'ensemble du territoire national la lisibilité de l'offre de formation en général, les formations éligibles au compte personnel de formation en particulier.

1.2.3. L'approfondissement des compétences régionales en matière de financement de la rémunération des stagiaires et d'accompagnement des candidats à la validation des acquis de l'expérience

Les articles L. 6341-1 et suivants du code du travail confient à l'État et à la région notamment le financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Pour bénéficier de la rémunération, la formation doit être agréée par l'État au niveau national ou déconcentré (Préfet de région, Préfet de département) ou par les Conseils régionaux (président du Conseil Régional). Le régime de rémunération est exclusif du bénéfice de l'assurance chômage et concerne donc les demandeurs d'emploi non indemnisés et les bénéficiaires du régime de solidarité.

Il est proposé de clarifier l'organisation financière en réservant à la région le financement de la rémunération de certains stages, notamment pour les personnes handicapées suivant un stage au sein des centres de réadaptation professionnelle, et en précisant les stages dont la rémunération des stagiaires peut faire l'objet d'un cofinancement de l'État et des régions.

Les CRP sont agréés en tant qu'établissement médico-sociaux par les préfets de région, sur avis de la DRASS et de la DIRECCTE. Cet agrément vaut également agrément du programme de formation (nature des formations, nombre de places, durée ...). L'assurance maladie finance leur fonctionnement (200 M€ par an) via la CNSA (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie). Il existe actuellement 84 CRP répartis sur tout le territoire dont 21 pour lesquels la rémunération est financée par 4 conseils régionaux (CR) : Ile de France, PACA, Aquitaine et Lorraine.

Cette décentralisation partielle a été réalisée en application des dispositions de l'article 82 de la loi n°83-8, 1^{er} alinéa (compétence de droit commun de la région) et ses modalités de mise en œuvre ont été précisées par la circulaire du 22 avril 1983, relative au transfert de compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Cette circulaire précise dans son paragraphe 121 que les compétences maintenues à l'État concernent les personnes handicapées "...qui se trouvent dans des centres à recrutement majoritairement interrégional". La dotation de décentralisation (DGD) avait bien entendu pris en compte cette situation sans toutefois les distinguer des autres crédits de rémunérations transférés. La DGD a été revalorisée annuellement jusqu'en 2008.

Le plus souvent, la rémunération des stagiaires handicapés est calculée sur la base du salaire antérieur, y compris le 13^{ème} mois, dans la limite d'un plancher de 644,17 euros et d'un plafond de 1932,52 euros. Les intéressés perçoivent ainsi environ 125 % de leur salaire net antérieur, puisqu'il n'y a pas de retenues sociales sur la rémunération de stage. Ainsi, la rémunération mensuelle moyenne des stagiaires handicapés (TH) était en 2011 de 1622 euros alors que celle des autres stagiaires (hors CRP) était de 563 euros.

Dans le cadre de sa compétence globale en matière de formation professionnelle, la région contribue à assurer l'accompagnement des candidats à la validation des acquis de l'expérience. Le transfert, vers les régions, du financement du Ministère chargé de l'Emploi consacré, d'une part, à l'accompagnement à la VAE des demandeurs d'emploi sur ses certifications, d'autre part, à l'assistance renforcée des personnes en difficulté avec la formalisation de leur expérience concourt à rendre plus lisible, pour les usagers, le financement de cette étape du parcours VAE et son contenu qui sera défini par décret.

L'extension du périmètre d'intervention de la région dans ce domaine permet, de surcroît, de la positionner comme entité coordinatrice sur l'accompagnement à la VAE et d'optimiser la régulation des offres de prestations sur ce marché.

1.2.4. La création d'un service public régional de la formation professionnelle

Le droit à la formation inscrit dans le préambule de notre Constitution, le droit à la qualification et à la progression professionnelle ouvert par le code du travail, ont du mal à devenir une réalité pour la grande majorité des actifs.

Ce constat a incité les Régions, afin d'assurer l'exercice du droit à la formation, à positionner leur compétence dans le domaine de la formation professionnelle dans le cadre d'une politique publique plus visible, plus lisible, et soumise à des obligations de service public en garantissant l'accessibilité et la qualité des formations offertes.

Cette volonté politique des régions de donner ses « lettres de noblesse » à la formation continue, s'est concrétisée par la création de service public de la formation professionnelle, à l'instar de la création du service public de l'emploi.

Toutefois, fruit de démarches volontaristes plus politiques que juridiques, les services publics régionaux de formation comportent selon les régions des périmètres et des contenus différents, et développent des modes de contractualisation dont les bases juridiques doivent être sécurisées.

C'est pourquoi le projet de loi définit le service public régional de la formation et lui assigne trois objectifs majeurs, sous la responsabilité des régions :

- rendre effectif l'accès de tous à un premier niveau de qualification par la gratuité de l'accès à la formation qualifiante jusqu'au niveau IV du RNCP ;
- faciliter l'insertion et les transitions professionnelles pour lesquelles une formation est nécessaire, au service du développement économique et de l'emploi ;
- le droit d'accès pour tous, et notamment les personnes handicapées ou présentant des difficultés particulières d'apprentissage, et quel que soit son lieu de résidence, induisant une dynamique de complémentarité entre les programmes régionaux.

Au-delà du socle commun de principes régissant le service public régional de la formation professionnelle posé par le projet de loi, les modalités de gestion du service public régional de la formation professionnelle s'adaptent aux choix des Régions qui depuis 2004 ont fait des choix distincts de modes de gestion, mobilisant les marchés publics ou la délégation de service public (DSP), ou le mandatement avec octroi de droits spéciaux.

1.2.5. L'habilitation par la région d'organismes assurant une formation personnalisée des personnes les plus en difficulté

Comme rappelé plus haut, malgré le silence de la loi française sur ce point, de nombreuses régions ont organisé, par voie de délibération, des mandatements dont le régime est déduit de la jurisprudence communautaire sur les aides d'état. L'application du droit communautaire impose en effet aux régions de respecter les règles de concurrence dans le financement de la formation professionnelle. Pour autant l'application du code des marchés publics montre parfois des limites, notamment pour la programmation d'actions de formation au profit des

publics les plus fragiles, qui nécessite des possibilités d'adaptation ou d'individualisation particulières.

Le projet de loi crée un nouveau régime, dit de l'« habilitation » permettant de confier aux opérateurs sélectionnés des missions d'intérêt économique général au bénéfice des personnes rencontrant des difficultés particulières d'apprentissage ouvrant droit à des compensations de charges de service public.

Ce nouveau régime de l'habilitation constitue donc la traduction en droit français du mandatement européen avec octroi de droits spéciaux qui permet de charger des organismes de la réalisation d'une mission d'intérêt général dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence ad hoc sans faire peser sur l'opérateur un risque d'exploitation. Ce régime est inspiré du cadre réglementaire adopté par la commission européenne avec la publication du paquet dit « Almunia », le 20 décembre 2011

Le dispositif français de l'« habilitation » s'inscrit dans le respect des règles de la commande publique. Aussi, un décret en Conseil d'État sera nécessaire pour préciser notamment les conditions de sélection et de financement de ces organismes. Dans la mesure où les organismes de formation dûment habilités par la région participent à une mission qualifiée de service d'intérêt économique général, la région pourra leur verser des compensations d'obligations de service public, dans le respect des normes communautaires relatives aux aides d'État.

1.2.6. Le transfert à la région de compétences nouvelles en matière de formations sanitaires et sociales

Le projet de loi procède à une extension des compétences de la région en matière de formations sanitaires et sociales. Les établissements dispensant des formations sociales sont tenus aujourd'hui de déposer auprès du préfet une déclaration préalable à leur ouverture. La disposition propose de remplacer cette obligation de déclaration préalable par un agrément de la région, après avis conforme du préfet. Des sanctions fixées par voie réglementaire sont prévues en cas de non-respect de cette obligation d'agrément. Ce dispositif permet aux régions de bénéficier d'un outil efficace de pilotage du développement des établissements de formations sociales. S'agissant de la formation des travailleurs sociaux, le projet clarifie les situations et les conditions dans lesquelles la région finance les établissements dispensant ces formations. Il est également proposé d'imposer aux établissements de formations sociales une obligation de coopération avec les autres établissements d'enseignement supérieur. Enfin, il est proposé de confier aux régions le pouvoir de proposer le nombre d'élèves admis à entreprendre des formations paramédicales. La région, forte de sa connaissance des besoins et de ses capacités financières, sera à même de proposer des quotas pertinents.

1.2.7. Mise à disposition des biens de l'AFPA aux régions

Le projet de loi institue un droit d'option en faveur des conseils régionaux qui souhaitent se voir confier les biens immobiliers de l'AFPA dans le cadre du service public régional de la formation professionnelle. Ce droit d'option, qui s'exerce dans le cadre de l'article L.3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, l'est aux fins de la mise en œuvre du service public régional de la formation professionnelle tel que défini à l'article L. 6121-2 du code du travail. Cette mise à disposition permet ainsi de garantir la continuité des services.

Un arrêté ministériel fixera la liste des biens visés et les modalités de cession afin de permettre aux régions qui le souhaitent de formuler leur demande auprès de l'État.

Ce faisant, cette disposition diffère du projet de dévolution porté par l'article 54 de la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie législatif, censuré par le Conseil constitutionnel à la suite d'une QPC le 17 décembre 2010. Cet article posait le principe du transfert à l'AFPA, à titre gratuit et en pleine propriété, et sans contrepartie, des biens immobiliers appartenant à l'État et mis à la disposition de l'association dans le cadre de son activité. Or, le Conseil constitutionnel a estimé que "des biens publics ne pouvaient pas être aliénés à des personnes privées poursuivant des fins privées sans contrepartie appropriée lorsque l'opération de transfert ne comporte aucune garantie permettant le maintien de l'affectation à des missions de service public"⁶. En l'espèce et dans le même texte législatif, l'AFPA s'était vu retirer une partie des missions de services publics relatives à l'orientation des demandeurs d'emploi, jusque-là exercée par les psychologues de l'AFPA.

1.3. Impacts

1.3.1. Prise en compte du handicap

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a favorisé l'augmentation du nombre de personnes handicapées entrées en formation : 70 000 personnes handicapées entrent ainsi en formation chaque année, contre 50 000 avant l'entrée en vigueur de la loi. En application de l'article L. 6112-3 du code du travail, les personnes handicapées ont désormais accès à l'ensemble des dispositifs de formation dans le respect du principe d'égalité de traitement et bénéficient, le cas échéant, d'actions spécifiques de formation.

Les acteurs impliqués sont néanmoins nombreux. S'agissant de la définition et du pilotage de la politique de formation des travailleurs handicapés, l'article L. 5211-2 du code du travail fait obligation à l'État et à ses partenaires (l'AGEFIPH, le FIPHFP, les conseils régionaux, etc...) de définir et de mettre en œuvre des politiques concertées d'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées. Ces politiques ont pour objectif de recenser et quantifier les besoins de formation des personnes handicapées ainsi que la qualité des formations dispensées. Par ailleurs, l'AGEFIPH s'est vu confier, par la loi de finances pour 2011 (article L. 5214-1-1 du code du travail), la responsabilité de financer et mettre en œuvre les parcours de formation qualifiante et certifiante des demandeurs d'emploi handicapés. Cette compétence, partagée avec le FIPHFP, s'ajoute à celle des autres financeurs de droit commun de la formation, que sont en particulier les conseils régionaux.

C'est pourquoi la loi clarifie la répartition des compétences en précisant que dans le cadre de leurs compétences de droit commun, les régions organisent désormais l'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées. Les régions inscrivent leurs actions dans le cadre du service public régional de la formation professionnelle, en articulation avec les dispositifs déjà existants, qu'il s'agisse du PRITH ou du CPRDFP.

Un nouvel outil de programmation est créé : il s'agit du programme régional d'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées. Cette programmation qui s'inscrit dans le cadre du programme régional de formation élaboré par la région, permettra de répondre aux besoins de développement de compétences des personnes handicapées. Il se substitue aux actuelles politiques régionales concertées de formation et constitue donc le nouvel axe de formation du PRITH.

⁶ AJDA, Jean Dufau, AJDA 2012 p.1381

Les modalités d'affectation des ressources de l'AGEFIPH sont précisées au sein d'un article unique et sont complétées sur le financement des parcours de formation professionnelle préqualifiante et certifiante des demandeurs d'emploi handicapés. Cette disposition reprend une partie de l'article L.5214-1-1 (issu de la loi de finances 2011) qui est abrogé.

Par ailleurs, la loi améliore la protection sociale des bénéficiaires des formations financées par l'AGEFIPH ou cofinancées avec le FIPHFP. Les fonds peuvent désormais prendre en charge les cotisations de sécurité sociale des stagiaires de formation, rémunérés ou non.

1.3.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Le service public de la formation professionnelle contribue à favoriser la mixité et l'égalité entre les hommes et les femmes en ouvrant les perspectives de parcours scolaires et professionnels.

Le rôle de coordination de la région doit permettre de contribuer à cet objectif, qui s'inscrit dans l'ensemble des mentions déjà existantes relatives à l'égalité homme - femme.

Développer des actions en direction des publics fragilisés dans la recherche d'emploi peut aussi bénéficier à l'égalité entre les femmes et les hommes.

En effet, le travail concernant l'insertion des personnes handicapées doit être conduit depuis un prisme sexué. Si les bénéficiaires de l'AAH se répartissent à peu près également entre femmes (435 000) et hommes (449 000), les femmes reconnues handicapées sont moins actives que leurs homologues masculins. Ainsi, le taux d'emploi des femmes est inférieur de 8 points à celui des hommes pour la population des personnes avec un handicap reconnu (31 % contre 39 %). Les hommes sont par ailleurs beaucoup plus souvent en emploi en milieu ordinaire (55 %) que les femmes (45 %). On retrouve les mêmes caractéristiques du marché de l'emploi de surreprésentation féminine dans le temps partiel. 47 % des femmes reconnues handicapées travaillent à temps partiel, pour 15 % des hommes dans la même situation⁷.

De plus, concernant la lutte contre l'illettrisme, il existe en France plus d'hommes que de femmes parmi les personnes illettrées (59% contre 41%). On constate que cette différence est constante dans toutes les régions, et que l'illettrisme s'accroît avec l'âge, mais qu'il existe toujours une plus grande proportion d'hommes illettrés. Par contre, l'illettrisme pénalise plus les femmes que les hommes pour accéder à un emploi. En effet, lorsqu'on considère la population qui est dans l'emploi, les hommes sont plus souvent dans l'emploi (73 %) que les femmes (59 %) et lorsqu'on considère les personnes en situation d'illettrisme on relève que cet écart s'accroît puisque les hommes sont dans l'emploi à 63 % et les femmes à 45 %⁸.

1.3.3. Impacts juridiques

Conformément aux dispositions de l'article L. 121-2 du code de l'éducation, la région devra contribuer à la lutte contre l'illettrisme sur le territoire régional, en organisant des actions de prévention et d'acquisition de compétences fondamentales, qui devront être définies par décret. Dans ce contexte, la circulaire DGEFP n° 2008/01 du 3 janvier 2008 relative à la

⁷ Données tirées du rapport d'Éveline Duhamel et Henri Joyeux, *Femmes et précarité*, Les études du Conseil économique, social et environnemental, Février 2013, dont la source provient des statistiques INSEE/CNAF au 31/12/2010

⁸ Données tirées du rapport de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, *Egalité hommes – femmes et lutte contre l'illettrisme*, mai 2011

politique d'intervention du ministère chargé de l'emploi en faveur de l'accès aux compétences clés des personnes en insertion professionnelle devra être abrogée. A noter que le programme compétences clés est structuré autour de marchés publics mis en œuvre par les services déconcentrés du ministère chargé de la formation professionnelle le plus souvent pour des périodes reconductibles de 12 mois. L'échéance du 1^{er} janvier 2015 ayant été anticipée par ces services, cela permettrait de ne pas avoir à résilier de marchés en cours.

Pour ce qui concerne la formation des personnes placées sous main de justice, le Ministère de la Justice souhaitant conserver la maîtrise des conditions d'accès à la formation des détenus, le projet de loi prévoit en conséquence une contractualisation entre l'État et les régions permettant d'ancrer les besoins propres à chaque région dans une programmation concertée de la politique de formation professionnelle. Tel était déjà l'objectif poursuivi par l'article 9 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoyant un dispositif de décentralisation des crédits de la formation professionnelle pour une durée de 3 ans. Cette option s'inscrit donc dans la continuité de l'expérimentation décidée par le législateur en 2009, conduite au sein de deux régions – Aquitaine et Pays-de-la-Loire – et dont le bilan a été souligné comme positif par un rapport des corps d'inspection compétents de décembre 2013..

Pour ce qui concerne la formation des Français de l'étranger : Compte tenu du faible nombre de bénéficiaires, le ministère des Affaires étrangères envisage de concentrer géographiquement les destinations d'accueil sur un nombre restreint de régions présentant à la fois l'offre de formation, les moyens d'accueil et d'accompagnement ainsi que de prise en charge les plus adaptés aux besoins de ces publics. Deux hypothèses ont été formulées, soit une convention globale entre l'État et une à quatre régions sélectionnées, soit une convention entre l'État et chacune des régions. Dans tous les cas Pôle Emploi contribuera à la sécurisation du projet de formation de la personne.

Concernant la VAE, un décret en Conseil d'État devra définir les modalités d'accompagnement des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi lorsqu'ils sont candidats à la VAE. La mise en œuvre de la disposition relative au service d'intérêt économique général fera l'objet de l'élaboration et la publication d'un décret en Conseil d'État qui fixera les modalités de mise en œuvre de la procédure d'octroi de cette habilitation.

A défaut de conventions conclues entre les régions pour fixer les conditions de la prise en charge par la région de résidence du coût de la formation d'une personne accueillie dans une autre région, un décret fixera les règles de prise en charge.

Un décret permettra de préciser les conditions dans lesquelles les organismes de formation qui accueillent des stagiaires demandeurs d'emploi devront en informer pôle emploi.

De même, un décret devra préciser les conditions de mise en œuvre du système d'information sur l'offre de formation et de son interopérabilité avec les outils existants.

Concernant les dispositions relatives aux diplômes de travail social, le décret fixant les conditions minimales de l'agrément par la région devra évoluer, tout comme l'arrêté ministériel qui fixe la composition du dossier de déclaration préalable et de la liste d'enregistrement des établissements de formation. La responsabilité de ces textes relève de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), en coordination avec les départements ministériels intéressés. Des mesures transitoires seront nécessaires : actuellement, certains établissements de formation qui ont satisfait à l'obligation de déclaration préalable auprès du représentant de l'État pour préparer à un ou plusieurs diplômes de travail social n'ont pas, en revanche, sollicité l'agrément de la région en vue du financement nécessaire à la mise en

œuvre d'une formation initiale. Des mesures transitoires sont nécessaires afin de laisser le temps à ces établissements de solliciter l'agrément de la région et de ne pas faire encourir de risque de rupture de formation aux étudiants qui seront en cours de formation dans ces établissements au moment de la publication de la loi.

Concernant les dispositions relatives aux formations sanitaires, ces dispositions seront applicables à l'occasion de la publication des prochains arrêtés fixant le nombre d'étudiants à admettre en première année de formation. En effet, ces arrêtés doivent être publiés chaque année, à l'issue de l'enquête menée auprès des conseils régionaux, avant l'ouverture des concours d'entrée généralement organisés au premier trimestre.

Enfin, concernant la disposition relative à la mise à disposition des biens de l'AFPA aux régions, un arrêté ministériel fixera la liste des biens visés afin de permettre aux régions qui le souhaitent de formuler leur demande auprès de l'État.

1.3.4. Impacts outre-mer

Pas de mesure spécifique, en dehors de l'ordonnance à prendre dans le cadre de la disposition d'habilitation pour Mayotte.

1.3.5. Impacts économiques et financiers

Pour ce qui concerne le programme compétences clés, le transfert des crédits du programme 103 dédié à ce dispositif devra être opéré. Mais dans la mesure où la gestion de ces programmes d'acquisition pour tous des compétences clés se fera dans le cadre du service public régional de la formation professionnelle que les régions définissent et organisent, le transfert de ce programme par le projet de loi ne devrait pas nécessiter de texte d'application ou d'accompagnement.

Pour ce qui concerne la formation des publics spécifiques, la mise en œuvre des dispositions du projet de loi impacte directement le déroulement des différents marchés (5 lots) qui supportent ce dispositif de formation. Le marché, notifié le 19 novembre 2012, a été conclu pour une durée d'un an renouvelable deux fois soit une échéance initialement prévue le 18 novembre 2015.

Les moyens dédiés aux formations dont bénéficient ces publics spécifiques seront transférés aux régions conformément aux dispositions légales prévues à l'article 15 du projet de loi.

Durant la période du 1^{er} janvier 2015 au 18 novembre 2015, des mesures de transition pourraient être envisagées pour permettre l'appropriation de ces nouvelles problématiques posées par ces publics tant pour l'État que pour les régions:

Pour ce qui concerne la rémunération des stagiaires, le transfert des crédits de rémunérations aux conseils régionaux concerne principalement les CRP financés actuellement par l'État mais également les crédits consacrés au financement de la rémunération des stagiaires éligibles aux programmes mis en œuvre dans le cadre des marchés dédiés aux publics spécifiques.

Pour l'année 2011, le montant des dépenses totales de rémunération des handicapés en CRP (rémunérations, charges sociales et frais annexes) a représenté 119,2 M€ pour l'État (77,5 %) et 34,6 M€ pour les régions (22,5 %) sur un total de 153,8 M€. Il reste à évaluer le montant de la rémunération correspondant aux formations en faveur des publics spécifiques.

L'opérateur de la rémunération est le même pour le compte de l'État et des conseils régionaux : il s'agit de l'ASP (agence de services et de paiement). Le transfert de la rémunération serait ainsi transparent pour les stagiaires.

Pour ce qui concerne le domaine de l'accompagnement des candidats à la VAE pour l'obtention des titres professionnels du Ministère chargé de l'emploi et de l'accompagnement renforcé des candidats, toutes certifications confondues dans le cadre de projet collectif de VAE, le transfert d'une partie des moyens financiers de l'État pour le pilotage et le développement de la VAE concerne les crédits délégués aux Direccte relatifs à la prise en charge des prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi à la VAE pour l'accès aux titres professionnels du ministère chargé de l'emploi préparés dans les centres agréés hors Afpa et des prestations d'assistance renforcée des personnes candidates à la VAE, toutes certifications confondues. Une analyse postérieure devra être effectuée afin d'identifier la quote-part de ces services dans leur budget.

1.3.6. Impacts sur l'emploi

L'articulation renforcée entre la région et Pôle emploi est de nature à faciliter l'accès des demandeurs d'emploi à la formation, et in fine leur insertion dans l'emploi.

De même, la mise en place du service public régional de la formation professionnelle rendra possible la mise en place, au profit des jeunes et adultes rencontrant des difficultés particulières d'insertion ou d'apprentissage, d'un parcours individualisé comportant un accompagnement à caractère pédagogique, social ou professionnel.

1.3.7. Impacts sociaux

La mise en place du service public régional de la formation professionnelle a clairement pour objectif d'améliorer l'accès des moins qualifiés à la formation, en facilitant l'accès à un premier niveau de qualification, et en rendant possible la mise en place, au profit des jeunes et adultes rencontrant des difficultés particulières d'insertion ou d'apprentissage, d'un parcours individualisé comportant un accompagnement à caractère pédagogique, social ou professionnel. Cet objectif de cohésion sociale vise à réparer certaines inégalités d'accès flagrantes à la formation.

1.3.8. Impacts environnementaux

Pas d'impact environnemental particulier. Pour autant, les programmes de formation doivent prendre en compte les évolutions en cours. L'ensemble de l'économie et de nombreux métiers connaissent des transformations liées à la transition écologique qui font l'objet d'une prise en compte au niveau des choix de financement de formation.

1.3.9. Impacts administratifs

La dynamique de décentralisation a progressivement conduit à transférer aux régions et aux départements des compétences connexes à la politique de l'emploi conduite par l'État. Ce contexte plus complexe nécessite d'accentuer et de renforcer les compétences des agents de l'État en services déconcentrés en terme de gestion de projets et d'animation de partenariat. Cette évolution est initiée avec la mise en place et l'évolution des modalités d'action des DIRECCTE, en cours de concertation dans le cadre du projet « Ministère fort ».

1.3.10. Impacts sur les collectivités territoriales

Le transfert à la région de la formation professionnelle des publics jusqu'alors pris en charge par l'État parachève la décentralisation des compétences de l'État en matière de formation professionnelle et permettra à la région d'élaborer une politique régionale globale de développement de la formation professionnelle à l'égard de tous les publics. Dans la mesure où la région est titulaire d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, la coordination des achats publics de formations collectives entre la région et Pôle emploi est apparue susceptible de générer des économies d'échelle, et facilitera l'exercice par ces différentes institutions de leurs compétences respectives.

Enfin, la création d'un dispositif législatif traduisant en droit français le mandatement d'organismes de formation assurant un accompagnement à la formation des personnes présentant des difficultés particulières d'apprentissage devrait procurer davantage de sécurité juridique aux régions dans les relations qu'elles entretiennent avec ces organismes de formation.

1.4. Modalités d'application

L'habilitation par la région d'organismes assurant un accompagnement personnalisé des personnes les plus en difficulté nécessitera un décret en Conseil d'État, afin de respecter les exigences du droit de la commande publique. Ce décret précisera les modalités d'application de cette disposition et notamment les conditions de sélection et de financement de ces organismes.

L'ensemble des textes réglementaires à prendre pour la mise en œuvre de la loi sont listés dans la partie 1.3.3. impacts juridiques.

2. L'orientation tout au long de la vie : service public régional d'orientation et conseil en évolution professionnelle (article 12).

2.1. Diagnostic

L'orientation tout au long de la vie constitue un enjeu d'insertion, de sécurisation des parcours et d'évolution professionnelle pour les jeunes comme pour l'ensemble des actifs. Elle doit également accompagner l'enjeu d'adaptation des qualifications aux besoins des entreprises et des territoires.

Dès lors, les pouvoirs publics, comme les partenaires sociaux, sont désireux de renforcer l'accompagnement de l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier, de veiller à ce qu'aucun élève ne quitte la formation initiale sans qualification, comme de renforcer l'accompagnement des actifs dans les phases de transition professionnelle.

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a modifié le dispositif de l'orientation à travers trois mesures :

- la création d'un délégué à l'information et l'orientation, placé auprès du Premier ministre, chargé de proposer les priorités de la politique nationale d'information et d'orientation scolaire et professionnelle, d'établir des normes et d'évaluer les politiques nationales et régionales ;

- la création, sous l'autorité de ce délégué, d'un service dématérialisé d'information et d'orientation, pour lequel une convention peut être conclue entre l'État, les régions et le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels ;
- la labellisation de lieux de services et de conseil en orientation, sous le label national « orientation pour tous ».

Cette loi a aussi instauré pour chaque établissement d'enseignement l'obligation de transmettre à un référent, désigné par le représentant de l'État dans le département, les coordonnées des anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation ou qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire.

La labellisation nationale « orientation pour tous » a contribué à améliorer la lisibilité du dispositif mais, ainsi que l'a démontré un rapport des inspections compétentes, elle est apparue comme un mécanisme d'agrément éloigné du terrain, ne prenant pas suffisamment en compte les initiatives locales qui visaient, dans la perspective d'un service de proximité, l'adaptation du dispositif d'orientation aux besoins des usagers exprimés dans les territoires.

Par ailleurs, si le dispositif d'orientation est bien organisé pour les publics jeunes, scolaires et du supérieur, il reste trop peu organisé pour accueillir, informer, conseiller et accompagner tout au long de leur vie professionnelle les actifs dont les parcours sont de moins en moins linéaires, en particulier les salariés.

C'est pourquoi la loi n° 2013-04 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a créé un conseil en évolution professionnelle. Une concertation quadripartite entre l'État, les régions et les partenaires sociaux a permis depuis de préciser les contours de ce conseil, ouvert à tous les actifs, qui sera mis en œuvre par au moins cinq réseaux nationaux de conseil et les acteurs régionaux désignés, dans le cadre du service public régional de l'orientation.

Ce conseil a en effet été souhaité par les partenaires sociaux afin de structurer les garanties collectives à construire, indispensables pour faciliter l'accès à la formation des moins qualifiés et le déploiement du compte personnel de formation également créé par cette loi comme un outil de sécurisation de toute personne dès son entrée sur le marché du travail, et permettant d'acquérir des heures de formation acquises quels que soient les changements de statut.

S'agissant de l'accompagnement des jeunes déscolarisés ou en voie de l'être, afin d'assurer une meilleure coordination pour le suivi de ces jeunes, un partenariat interministériel piloté par l'Education nationale a été mis en place entre les acteurs de l'éducation, de la formation et de l'insertion des jeunes à des échelles pertinentes sur l'ensemble du territoire. Ce partenariat, au niveau national et au plus près des territoires, a permis à ces acteurs d'agir ensemble au sein des 377 plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs animées par 121 responsables départementaux (chef d'établissement, DCIO, corps préfectoral, etc.) et de leur apporter des solutions personnalisées de formation ou d'insertion.

Les premiers résultats disponibles (mai à décembre 2011 – source DGESCO) font apparaître que sur les 165 875 prises de contact, 89 884 ont débouché sur un entretien réalisé par les partenaires privilégiés appartenant au 1^{er} cercle des acteurs locaux (mission locale, CIO, MGI, etc.) et que 58 524 solutions ont été apportées aux décrocheurs, dont 88% de solutions « orientation ou insertion » et 12% de solution « emploi ».

Toutefois, malgré des résultats satisfaisants, le dispositif opérationnel au niveau régional axé sur l'essaimage des solutions proposées aux jeunes nécessite le renforcement du rôle de la région en termes de coordination.

Enfin, le portail national « orientation pour tous » permet de délivrer une information au grand public sur les métiers et les certifications, ainsi que sur les lieux d'orientation, les formations et les établissements qui les dispensent sur l'ensemble du territoire et par région. Cependant, dans la perspective de mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle et du compte personnel de formation, les professionnels et les usagers du service public de l'orientation doivent pouvoir disposer d'une vision, aujourd'hui incomplète, sur l'offre de formation, celles éligibles au compte personnel de formation, et les perspectives d'emploi associées.

C'est pourquoi, il est apparu nécessaire :

- de clarifier le partage des compétences en matière d'orientation et de lutte contre le décrochage scolaire, et de désigner une autorité chef de file, organisatrice du service public de l'orientation au plan régional ;
- de renforcer la coordination des actions de prise en charge des jeunes sortant du système de formation initiale sans diplôme national ou titre professionnel classé au répertoire national des certifications professionnelles ;
- d'encourager le développement des pratiques d'orientation tout au long de la vie professionnelle au moyen d'un accompagnement personnalisé et renforcé des actifs ;
- de développer les outils dématérialisés et d'enrichir l'information utile à la réalisation de choix éclairés et autonomes en matière d'orientation et de formation.

2.2. Objectifs poursuivis

2.2.1. Désigner la région comme chef de file en matière d'orientation

La région, eu égard à sa compétence de droit commun en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle, est la mieux placée pour endosser le rôle de coordination des dispositifs d'orientation et d'insertion professionnelle.

Le projet de loi propose de confier aux régions un rôle de coordination et d'animation sur leur territoire des acteurs de l'orientation professionnelle dans le cadre d'un processus de labellisation des organismes participant au service public régional de l'orientation afin de garantir un niveau de qualité du service rendu à l'utilisateur. L'État reste compétent pour définir au niveau national la politique d'orientation des élèves et des étudiants.

2.2.2. Renforcer la coordination des dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire

Le projet de loi confie aux régions, en lien avec les autorités académiques, un rôle d'animation et de coordination des plates-formes de lutte contre le décrochage scolaire en cohérence avec leurs compétences en matière d'orientation et de formation des jeunes en difficulté d'insertion.

Il réserve à l'État, au plan national, la mise en œuvre et la coordination du dispositif de collecte et de transmission des données relatives aux jeunes « décrocheurs ».

2.2.3. Créer un conseil en évolution professionnel à destination des actifs

Enrichi des travaux de la concertation quadripartite entre l'État, les régions et les partenaires sociaux, le projet de loi précise les contours du conseil en évolution professionnelle :

Le conseil en évolution professionnelle est mis en œuvre dans le cadre du service public régional de l'orientation. Il est gratuit. Il respecte et met en œuvre le 1^{er} niveau d'information et de conseil commun à l'ensemble des membres du SPRO. Il assure en outre, c'est sa spécificité, un conseil approfondi et un accompagnement renforcé à l'élaboration d'un projet professionnel pouvant conduire à la validation d'un parcours de formation, voire la mobilisation du compte personnel de formation.

Ses éléments constitutifs sont décrits dans un cahier des charges concerté dans le cadre des travaux du groupe quadripartite, qui régit l'offre de service rendue par ses opérateurs.

Le conseil en évolution professionnelle constitue ainsi une offre de service commune aux réseaux nationaux de conseil en orientation des actifs (Opacif, Pôle emploi, missions locales, cap emploi et Apec). Ces réseaux, comme ceux qui seront désignés au niveau régional, ont collectivement la responsabilité d'assurer un continuum de services en orientation tout au long de la vie au service de la sécurisation des personnes dans leur parcours professionnel.

Il ne peut être délivré par un organisme de formation, pas plus qu'il ne peut donner lieu à de l'auto prescription de prestations d'orientation financées par des fonds tiers (notamment de la formation professionnelle).

2.2.4. Mise en place d'un système national d'information dématérialisée en matière d'orientation et de formation professionnelles

La réalisation de choix éclairés et autonomes en matière d'orientation et de formation implique que les usagers des services publics de l'orientation et de la formation professionnelle puissent avoir une visibilité sur l'offre de formation et le marché de l'emploi.

Le projet de loi prévoit qu'un système d'information national recense l'offre de formation professionnelle accessible sur l'ensemble du territoire ainsi que les perspectives d'emploi associées, et que celui-ci soit relié au système d'information permettant de gérer le compte personnel de formation.

2.3. Options

La désignation d'une collectivité publique chef de file s'est imposée pour coordonner l'action de l'ensemble des organismes intervenant dans le champ de l'orientation et optimiser les ressources disponibles.

Le Gouvernement a estimé que les régions étaient les mieux à même d'assurer cette mission de proximité au regard des besoins exprimés par les usagers du service public de l'orientation dans les bassins de vie et d'emploi.

Ces dispositions trouvent, en outre, une articulation naturelle avec celles concernant le développement socio-économique des territoires, la formation professionnelle et l'apprentissage, ou l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté, conduisant à l'identification d'un bloc cohérent de compétences confiées à la région.

2.4. Impacts

2.4.1. Prise en compte du handicap

Les personnes en situation de handicap rencontrent des difficultés accrues d'insertion dans le monde du travail. Elles bénéficient, en conséquence, d'un accompagnement renforcé des structures Cap emploi.

Ces structures, financées par les fonds de l'AGEFIPH, sont membres du service public régional de l'orientation et futur opérateur du conseil en évolution professionnelle.

A ce titre, leur action en direction des personnes handicapées sera désormais coordonnée par la région avec celle des autres organismes régionaux de l'orientation et au plus près des bassins de vie et d'emploi de ces publics afin d'améliorer leur insertion professionnelle. Cette coordination doit notamment contribuer à favoriser la connaissance et l'appropriation des dispositifs d'accompagnement des personnes handicapées par l'ensemble des acteurs de l'orientation, accroître l'accès des personnes handicapées à l'offre de service de droit commun et recentrer les Cap emploi sur les spécificités de l'accompagnement liées au handicap.

2.4.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Le service public de l'orientation contribue à favoriser la mixité et l'égalité entre les hommes et les femmes en ouvrant les perspectives de parcours scolaires et professionnels.

Dans cet objectif, la région veillera à la mise en cohérence des services publics régionaux, de l'orientation et de la formation professionnelle, dont elle assurera la mise en œuvre. Elle veillera, en particulier, à favoriser l'égal accès des filles et des garçons aux différentes filières de formation et la mixité de ces dernières.

Son rôle de coordination de l'action des organismes contribuant à l'orientation doit, en particulier, permettre de partager entre les réseaux de l'orientation une information actualisée sur l'évolution des métiers, leurs conditions d'exercice et d'accès, ainsi que les outils et les bonnes pratiques propres à faire évoluer la représentation sexuée des métiers.

2.4.3. Impacts juridiques

L'ensemble de ces mesures sont d'application immédiate, à l'exception de celles relatives au conseil en évolution professionnelle dont l'offre de service est définie par arrêté du ministre en charge de la formation professionnelle, et du système d'information national sur l'offre de formation et les perspectives d'emplois associées, dont les conditions de mise en œuvre sont déterminées par décret en Conseil d'État.

2.4.4. Impacts outre-mer

Pas de mesures spécifiques.

2.4.5. Impacts économiques et financiers

a) du rôle de chef file de la région en matière d'orientation

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié à la région une compétence générale en matière de formation professionnelle. A ce titre, elle définit et met en œuvre une politique régionale pour les jeunes et les adultes **à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.**

Ainsi, le contrat de plan de développement des formations professionnelles (CPRDFP), élaboré par la région, aborde les problématiques d'orientation des jeunes et des adultes. A vocation prescriptive et programmatique, cet outil contractualisé entre le président du conseil régional, le préfet et l'autorité académique permet à la région d'exercer une coordination de l'action des organismes participant à l'orientation sur son territoire afin, notamment, de les mettre en réseau et de rechercher la complémentarité de leurs offres de service. Elle s'appuie, pour ce faire, sur les ressources existantes, qu'elle complète si besoin.

Les dispositions de l'article 12 du présent projet de loi visent seulement à clarifier le partage des compétences entre l'État et la région dans ce domaine et à reconnaître explicitement dans le code du travail une mission que la région exerçait en application de sa compétence générale. Ces dispositions constituent un aménagement de la compétence transférée à la région par la loi du 13 août 2004 sans en modifier le périmètre (les opérateurs du conseil en évolution professionnelle sont membres du service public de l'orientation), la finalité, ni même la nature.

b) du conseil en évolution professionnelle (CEP)

Le conseil en évolution professionnelle repose sur l'accueil, l'information, le conseil et l'accompagnement des actifs dans l'élaboration de leur projet d'évolution professionnelle, et, le cas échéant, la validation et le financement de leur projet de formation. Il est mis en œuvre dans le cadre du service public régional de l'orientation qui optimise les capacités d'accueil et d'information des actifs. Il conduira à adapter et enrichir l'offre de service existante des organismes désignés par la loi comme « opérateur CEP ».

Cette mesure est sans impact financier direct sur les finances publiques. Les cinq institutions (OPACIF, Missions locales, Pôle Emploi, Cap Emploi, et APEC), en charge de ce conseil le mettront en œuvre par redéploiement de leur offre de service. Les COM des OPACIF seront renégociées pour faciliter cette mise en œuvre.

c) sur le système national d'information relatif à l'offre de formation et aux perspectives d'emplois associés :

Pas d'impact financier par rapport à l'existant.

2.4.6. Impacts sur l'emploi

L'enrichissement de l'information relative à l'offre de formation et au marché de l'emploi dans le cadre du service public de l'orientation doit contribuer à la réalisation de choix d'orientation éclairés et doit guider les jeunes et les actifs vers les secteurs porteurs d'emplois.

En outre, le développement d'une culture d'orientation tout au long de la vie professionnelle, dans un cadre collectif sécurisé, facilite les mobilités professionnelles, sectorielles et géographiques qui contribuent à fluidifier le marché de l'emploi.

2.4.7. Impacts sociaux

Un service public de l'orientation mieux coordonné conduira chaque jeune à trouver sa voie en fonction de ses aspirations et de ses capacités en lui permettant de bénéficier d'un parcours d'orientation organisé dans une continuité pédagogique, alliant l'acquisition de compétences en matière d'orientation et la mobilisation de dispositifs de découverte des métiers, ainsi que dans une continuité entre le cursus scolaire-universitaire et le monde professionnel. Dans ce cadre, une attention particulière est portée aux jeunes sortis de formation initiale sans diplôme national ou titre professionnel classé au répertoire national des certifications professionnelles.

De même, la création du conseil en évolution professionnelle a pour vocation d'accompagner, dans le respect de l'autonomie de la personne, le projet d'évolution professionnelle des actifs, notamment ceux qui en ont le plus besoin, les salariés peu ou pas qualifiés ou en recherche d'emploi.

2.4.8. Impacts environnementaux

Pas d'impact environnemental direct.

Pour autant, l'orientation doit prendre en compte les évolutions en cours. L'ensemble de l'économie et de nombreux métiers connaissent des transformations liées à la transition écologique. A côté des créations d'emplois dans les « éco activités », d'autres subissent des évolutions profondes des besoins en compétences, voire des destructions. Impliquant des reconversions et des formations nouvelles, les services publics régionaux de l'orientation et de la formation doivent s'adapter pour anticiper et mieux accompagner les personnes en recherche d'une orientation, d'une formation ou d'une insertion professionnelle.

2.4.9. Impacts administratifs

L'article 12 du projet de loi abroge les dispositions relatives la fonction du Délégué interministériel à l'orientation. Ses missions sont reprises :

- pour partie, par le nouveau Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles qui dans ce domaine, définit au niveau national des orientations pluriannuelles et une stratégie nationale concertée, coordonne les systèmes d'information, et évalue les politiques d'information et d'orientation, aux niveaux national et régional ;
- pour le surplus, par la région qui organise le service public régional de l'orientation et définit les normes qualité sur le fondement desquelles les organismes peuvent être reconnus comme participant à ce service.

Au plan administratif, les services de la délégation interministérielle à l'orientation seront, en conséquence, fermés.

2.4.10. Impacts sur les collectivités territoriales

La qualité de chef de file de l'orientation est reconnue à la région sur son territoire. Cette reconnaissance lui permettra d'optimiser les ressources disponibles en région, de mettre en réseau les organismes intervenant dans les domaines de l'orientation et de la lutte contre le décrochage scolaire, de renforcer la coordination de leur action et d'améliorer la qualité du service rendu pour l'insertion des jeunes et pour l'évolution et la sécurisation du parcours professionnel des actifs.

De par leur compétence en matière de développement économique et de formation professionnelle, les régions sont les mieux placés, notamment pour connaître les secteurs professionnels les plus dynamiques et pour identifier les besoins en main d'œuvre dans les bassins d'emploi, en lien avec les acteurs économiques du territoire.

Leur compétence de coordination s'étend à la coordination des opérateurs du conseil en évolution professionnelle dont la plus-value consiste en l'assistance d'un projet professionnel réaliste jusqu'au montage pédagogique et financier, le cas échéant, d'une action de formation. En effet, l'offre de service afférente est mise en œuvre dans le cadre du service public régional de l'orientation qui garantit notamment à chaque personne un droit à l'information, au conseil

et à l'orientation prévu à l'article L. 6111-3. A ce titre, ces organismes sont membres à part entière du service public régional de l'orientation

2.5. Modalités d'application

Le projet de loi entend clarifier la répartition des compétences de l'État et des régions en matière d'orientation, y compris dans le domaine de lutte contre le décrochage scolaire.

Il est proposé que la région coordonne sur son territoire l'action des organismes participant au service public régional de l'orientation ainsi que des organismes concourant aux plateformes de lutte contre le décrochage, l'État conservant la définition de la politique nationale d'orientation et la mise en œuvre coordonnée du dispositif de collecte et de transmission des données relatives aux jeunes « décrocheurs ».

Afin de coordonner l'action de l'État et des régions, il est prévu qu'une convention, dans le cadre du contrat de plan de développement des formations et de l'orientation professionnelles, détermine les conditions d'exercice de leurs compétences respectives.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que la région définit les normes qualités exigées des organismes régionaux pour la reconnaissance de leur qualité de membre du service public régional de l'orientation. Les services de la région instruiront ainsi les demandes d'habilitation sur la base d'un cahier des charges régional.

Le projet de loi prévoit également que le conseil en évolution en évolution professionnelle gratuit et personnalisé, dont l'offre de service associée est déterminée par un cahier des charges arrêté par le ministre de la formation professionnelle, est mis en œuvre dans le cadre du service public régional de l'orientation. Il en respecte les valeurs et les principes d'organisation définis par la région.

Il confie à cinq institutions (Pôle Emploi, Cap Emploi, Missions locales, OPACIF, APEC), organisées en réseau, le soin de délivrer ce conseil et mentionne les modalités de désignation par la région, le cas échéant, d'opérateurs locaux du conseil.

Enfin, le projet de loi pose le principe de deux systèmes d'information nationaux, l'un sur le suivi des jeunes « décrocheurs », l'autre sur l'offre de formation et les perspectives d'emplois.

Le premier est d'ores et déjà mis en place. Les modalités opérationnelles de mise en œuvre du second sont renvoyées à un décret en Conseil d'État afin de laisser ouverte la question technique de sa réalisation, notamment à partir d'une mise en réseaux des systèmes régionaux d'information existants.

3. De nouvelles modalités d'élaboration et d'écriture du contrat de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) (article 13)

3.1. Diagnostic

La création des contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) par la loi du 24 novembre 2009 a permis d'améliorer la négociation entre acteurs au sein du CCREFP, en instaurant une contractualisation entre conseil régional, État et autorités académiques. En effet, bien que ceux-ci n'aient pas bouleversé les modes de pilotage de la formation initiale et continue, la négociation des CPRDFP s'est faite avec le souci de donner un caractère plus opérationnel à cette démarche qu'à celles conduites précédemment,

notamment dans le cadre des PRDF. Ces négociations, ressenties comme riches et importantes à la compréhension des enjeux locaux par l'ensemble des partenaires, ont réellement permis l'émergence de stratégies régionales qu'il convient de consolider en confirmant l'importance de cet outil.

Pour autant, si des engagements communs ont pu être pris à moyen terme entre signataires dans les régions, ces engagements ont souvent porté sur de grands principes sans préciser les moyens opérationnels permettant d'articuler les actions du conseil régional et de l'État.

Par ailleurs, la formation des salariés n'a pas été uniformément abordée dans les CPRDFP, non pas que le sujet ne rencontre pas l'intérêt des acteurs, notamment sous l'angle de l'appui aux personnes dans le cadre des restructurations ou en cours d'insertion par l'activité économique, mais parce que le rôle des partenaires sociaux n'est pas expressément prévu aux côtés de l'État et de la région comme signataires du contrat et des engagements qui y sont associés. En outre, à l'issue des négociations, les signataires des CPRDFP étaient unanimes sur la nécessité d'intégrer les politiques sectorielles dans les politiques de formation. Activement présents lors des négociations de ces contrats, en particulier dans la phase de diagnostic, les partenaires sociaux ont permis d'ancrer les débats dans la réalité économique locale et ont pesé dans la définition des besoins de développement des compétences pour le territoire. Bien que cela ne soit pas prévu par la loi, il a été envisagé, dans plusieurs régions, de faire cosigner le CPRDFP par les partenaires sociaux, même si cela n'a été finalement été possible que dans une seule région (Languedoc Roussillon).

3.2. Objectifs poursuivis : la loi clarifie le processus de contractualisation

Le projet de loi confirme le rôle du CPRDFP et son architecture globale, en apportant quelques clarifications qui s'appuient sur l'expérience de la première génération de CPRDFP signés entre juin 2011 et aujourd'hui.

Ces clarifications concernent :

- le nom du CPRDFP, qui évolue pour prendre en compte plus expressément l'orientation et faire de cet outil un instrument d'articulation de la chaîne emploi-orientation-formation professionnelle, ainsi que les possibilités d'hébergement des jeunes en formation initiale dans la perspective d'accès à la formation, notamment aux formations inégalement réparties sur le territoire national, d'amélioration de la mixité sociale et d'optimisation des capacités d'hébergement ;
- le champ de l'orientation désormais couvert par les CPRDFOP (information, accueil conseil et accompagnement, y compris sur la VAE) ;
- les modalités d'adoption du CPRDFOP sont précisées ;
- le nouveau CREFOP est expressément appelé à être le lieu de négociation du CPRDFOP tandis que certaines consultations sont supprimées ;
- les partenaires sociaux, via les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentées au sein du comité, sont désormais expressément invités à signer le contrat de plan, donnant ainsi tout son poids au CPRDFOP pour adapter la planification de la carte régionale de formation continue aux besoins du marché de l'emploi ;
- par ailleurs, les pratiques ayant été variables sur ce point, il est précisé que l'adoption par le conseil régional doit être effectuée avant la signature du contrat par le président du conseil régional.

3.3. Option

Les précisions apportées aux modalités d'adoption et au champ concerné par les CPRDFOP relèvent du niveau législatif.

Quant aux choix des évolutions proposées, il était primordial d'assurer une clarification des objectifs du CPRDFOP et de l'assortir d'une simplification des conventionnements l'entourant. Ces éléments expliquent donc qu'il ne s'agisse ici que d'une réécriture de l'article L. 214-13 du code de l'éducation, qui devrait cependant faciliter les cycles de négociations des contrats de plan tout en permettant aux acteurs de se concentrer sur leur mise en œuvre.

Ces modifications tiennent compte des articles créés par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école promulguée le 8 juillet 2013.

3.4. Impacts de la loi

3.4.1. Prise en compte du handicap

L'articulation entre le CPRDFOP et le service public régional de la formation permet de prendre en compte de façon explicite le public handicapé dans le schéma régional de formation.

3.4.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Le CPRDFOP prévoit de favoriser une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans le cadre du schéma de développement de la formation professionnelle initiale.

Par ailleurs, plusieurs régions se sont saisis du CPRDFOP pour prévoir des mesures de soutien permettant de faciliter l'accès de la formation aux femmes (horaires spécifiques, aides à la garde d'enfants, etc...). Cela contribue à favoriser la mixité et à atteindre l'objectif d'un tiers de salariées travaillant dans des métiers mixtes d'ici 2025.

3.4.3. Impacts juridiques

Actuellement, les textes explicitant les modalités de mise en œuvre des contrats sont des circulaires, qu'il conviendra de mettre à jour en vue de la prochaine génération de contrats. Par ailleurs, un décret est prévu pour encadrer les modalités du suivi et de l'évaluation des contrats de plan régionaux. Ce décret devra permettre de poser un cadre commun permettant de proposer une méthodologie facilitant l'échange de bonnes pratiques entre régions.

3.4.4. Impacts outre-mer

Pas de mesure spécifique.

3.4.5. Impacts économiques et financiers

Pas de transfert spécifique lié à cet article, qui est une simple réécriture du L. 214-13 du code de l'éducation.

3.4.6. Impacts sur l'emploi

Le CPRDFOP a pour objet l'analyse des besoins à moyen terme du territoire régional en matière d'emplois, de compétences et de qualifications et la programmation des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes, compte tenu de la situation et des objectifs de développement économique du territoire.

Son objectif vise donc à assurer une meilleure articulation entre les besoins en emploi et en qualification des territoires, d'assurer un meilleur fléchage des financements publics destinés à la formation et in fine à assurer une meilleure insertion dans l'emploi des individus.

L'association plus forte des partenaires sociaux a pour objectif de garantir des stratégies sectorielles renforcées entre acteurs, afin de mieux coordonner les financements à destination des adultes.

3.4.7. Impacts sociaux

Il est attendu des contrats de plans qu'ils soient le lieu de négociation et de coordination des acteurs pour accompagner les adultes dans leurs formations favorisant l'accès, le maintien et le retour à l'emploi. Dans ce cadre, la prise en compte des adultes en insertion, (contrats aidés, IAE) fait partie intégrante des publics adultes visés par le CPRDFOP.

De même, concernant les jeunes, le champ du CPRDFOP est étendu aux conditions d'hébergement des jeunes permettant de faciliter leur accès à la formation. En effet, la situation géographique des formations, qui s'ajoute à la précarité de certaines familles, peuvent parfois expliquer le décrochement de certains jeunes, qu'il convient d'accompagner pour leur permettre de terminer leur formation initiale.

3.4.8. Impacts environnementaux

Le CPRDFOP doit prendre en compte les besoins à moyen terme du territoire en matière d'emplois et de compétences, compte tenu de la situation et des objectifs de développement économique. Explicitement mentionnée dans l'une des circulaires d'accompagnement à la mise en œuvre des CPRDFP (circulaire DGEFP du 22 octobre 2010), l'économie verte est d'ores et déjà prise en compte dans les schémas de développement régionaux de la formation. En effet, l'ensemble de l'économie et de nombreux métiers connaissent des transformations liées à la transition écologique. A côté des créations d'emplois dans les « éco activités », d'autres subissent des évolutions profondes des besoins en compétences, voire des destructions impliquant des reconversions et des formations nouvelles. Ces évolutions doivent être prises en compte dans les investissements régionaux en matière de formation et dans les objectifs stratégiques et opérationnels partagés par les signataires du CPRDFOP.

3.4.9. Impacts administratifs

Les actuels CPRDFP devront être renouvelés au plus tard au moins de juin suivant l'élection du conseil régional, en 2015. Les évolutions liées à cette loi ne devront donc être pris en compte qu'à cette date, et n'auront donc un impact que sur la deuxième génération de contrats de plan.

3.4.10. Impacts sur les collectivités territoriales

En termes d'impact, la signature des représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs permettra de garantir une meilleure articulation des formations régionales avec les priorités à moyen terme du marché de l'emploi, notamment en termes de diversité au sein des filières (équilibre homme-femmes, accueil des personnes en situation de handicap, etc). Il est attendu que la signature des partenaires sociaux constitue un levier pour que les branches et les OPCA s'investissent activement dans la mise en œuvre des CPRDFOP, y compris sur le plan financier.

3.5. Modalités d'application

Actuellement, les textes explicitant les modalités de mise en œuvre sont des circulaires, qu'il conviendra de mettre à jour. Par ailleurs, un décret est prévu pour encadrer les modalités du suivi et de l'évaluation des contrats de plan régionaux. Ce décret devra permettre de poser un cadre commun permettant de proposer une méthodologie facilitant l'échange de bonnes pratiques entre régions.

4. Gouvernance de l'emploi et de la formation professionnelle (article 14)

4.1. Diagnostic

Les politiques en matière de formation professionnelle et d'emploi sont intimement liées mais relèvent d'autorités diverses, aussi est-il opportun de renforcer la coordination de ces politiques publiques en confiant à une même institution le soin d'organiser la concertation nationale et régionale quadripartite entre l'État, les régions et les partenaires sociaux là où aujourd'hui ses débats, indispensables, sont plus ou moins organisés dans deux organismes différents, tant au plan national qu'au plan régional.

4.1.1. La gouvernance nationale et régionale de la politique de l'emploi

Le Conseil national de l'emploi (CNE) a été mis en place par la loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. Au titre de l'article L. 5112-1 du code du travail, ce conseil émet un avis sur notamment les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs à l'emploi, ainsi que sur le projet de convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion conclue avec Pôle Emploi et avec l'organisme de gestion du régime d'assurance chômage. Ce conseil veille à la mise en cohérence des actions des organismes participant au service public de l'emploi et procède à l'évaluation des actions engagées.

Dans chaque région, un conseil régional de l'emploi (CRE) est présidé par le préfet de région et comporte des représentants d'organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, du conseil régional et des principales administrations intéressées. Il est consulté sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région. Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5112-1 du code du travail, le conseil régional de l'emploi est informé sur la mise en œuvre de la convention annuelle régionale de Pôle Emploi (prévue à l'article L. 5312-11 du même code). Il est notamment informé des conventions de portée régionale ou locale relatives au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des évaluations des conditions de réalisation des conventions conclues avec les maisons de l'emploi (article R. 5112-19 du code du travail).

4.1.2. La gouvernance nationale et régionale de la politique de formation professionnelle

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) a été institué par la loi n°2009-1437 du 24 mai 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. L'article L. 6123-1 du code du travail lui confie la mission de favoriser la concertation nationale entre l'État, les régions, les partenaires sociaux et les autres acteurs pour la définition des orientations pluriannuelles et des priorités annuelles des politiques de formation professionnelle initiale et continue. Ce conseil est également chargé d'évaluer ces politiques, et d'émettre un avis sur les projets de lois, d'ordonnances et de dispositions réglementaires dans ces domaines.

Dans chaque région, un comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) a pour mission de favoriser la concertation entre les divers acteurs afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle et d'emploi (article L. 6123-18 du code du travail). Ces comités ont été créés par la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. L'élaboration du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles a lieu au sein du CCREFP (article L. 214-13 du code de l'éducation). Ce comité régional est composé, outre du préfet de région et du président du conseil régional, de représentants du rectorat et d'autres administrations de l'État, d'autres représentants de la région, des représentants d'organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

4.1.3. La gouvernance paritaire nationale et régionale

Il existe actuellement un conseil paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP), créé par l'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 (MEDEF, CGPME, UPA, CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT-FO). Cette structure d'analyse, de réflexion et de pilotage est composée d'un collège employeurs et d'un collège salariés, et a pour mission d'informer les entreprises et les salariés sur le contenu et les modalités d'application des accords interprofessionnels sur la formation professionnelle, d'effectuer les études et enquêtes afin d'éclairer sur le fonctionnement du dispositif, de faciliter la prise en compte de la dimension européenne de la formation, de réaliser un bilan annuel du fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle et de proposer en tant que de besoin les évolutions nécessaires.

Au niveau territorial, c'est la COPIRE instituée par l'accord du 10 février 1969 sur l'emploi, et véritablement mise en place dans la plupart des régions après la relance opérée par le protocole paritaire du 6 juillet 1984, qui permet d'assurer la négociation paritaire dans le domaine de l'emploi et de la formation. Ses missions visent notamment à permettre une information réciproque des parties signataires sur la situation de l'emploi, à susciter toute action collective en sa faveur et à étudier les orientations à donner aux actions de formation de nature à contribuer à l'amélioration de la situation régionale de l'emploi.

Les COPIRE sont composées de représentants des organisations syndicales et de représentants des organisations professionnelles d'employeurs.

Malgré leur création par voie d'ANI, et les interactions importantes de ces instances avec les instances de concertation tripartites existant au niveau national et régional, ni le CPNFP, ni la COPIRE ne sont actuellement reprises dans un texte législatif ou réglementaire.

4.2. Objectifs poursuivis

Le projet de loi engage une rationalisation de la gouvernance institutionnelle des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Il est ainsi proposé de fusionner les missions du conseil national de l'emploi et du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, dans la mesure où ces deux politiques sont étroitement liées. Le projet de loi propose à cette fin de créer le conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles qui exercera les missions jusqu'à présent confiées aux organismes précités. Cette nouvelle institution sera placée auprès du Premier ministre, et sera composée de représentants élus des conseils régionaux, des représentants de l'État et du Parlement, des organisations professionnelles et syndicales ainsi que, sans voix délibérative les principaux opérateurs de l'emploi, de l'orientation et de la formation (nouvel article L. 5611-2 du code du travail).

Par ailleurs, les missions du futur CNEFOP sont enrichies par rapport à celles de l'actuel CNFPTLV en matière d'orientation professionnelle, de système d'information ou de suivi de l'engagement des principaux financeurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage. La loi réaffirme le rôle d'ensemble joué par cette instance quadripartite et en fait le destinataire de l'ensemble des études et travaux d'observation ainsi que de bilans financiers lui permettant d'améliorer le partage de l'information entre acteurs, et d'alimenter ses travaux en matière d'évaluation.

Enfin, afin d'assouplir les modalités de consultation de cette instance il est prévu que le CNEFOP puisse être saisi en urgence et rendre un avis via une consultation par voie électronique ou une délibération de son bureau.

En région, il est proposé d'enrichir les missions confiées au comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle qui devient le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles. Ses missions sont rédigées en articulation avec les compétences du CNEFOP, afin de garantir par exemple que les bilans financiers produits en son sein sont conformes aux orientations méthodologiques définies au niveau quadripartite national.

Enfin, un bureau est créé afin de permettre aux financeurs des actions de formations mobilisables sur le territoire – État, Régions, partenaires sociaux - de se concerter dans une composition resserrée sur différents objets de coordination de leurs engagements financiers respectifs, notamment le déploiement du compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle ou encore la répartition des fonds libres de la taxe d'apprentissage.

D'autre part, le projet de loi instaure des conventions régionales de coordination de l'emploi et de la formation. Ces conventions seraient signées par le préfet de région et le président du conseil régional avec chacun des représentants régionaux de pôle emploi, des missions locales et des organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Elles visent à mieux coordonner avec chacun des opérateurs la mise en œuvre opérationnelle des politiques de l'orientation, de la formation professionnelles et de l'emploi.

Pour ce qui concerne la gouvernance paritaire nationale, il est proposé d'intégrer dans le code du travail les instances créées par voie d'accord national interprofessionnel, qui se sont vues dotées de missions nouvelles ayant un impact immédiat sur le futur compte personnel de formation. Il est ainsi créé le comité paritaire national pour la formation professionnelle et l'emploi (CPNFPE) qui est constitué des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel. Ses missions portent sur la définition des orientations politiques paritaires en matière de formation et d'emploi, la coordination de ses politiques avec celles des pouvoirs publics et des autres acteurs de la formation professionnelle et la réalisation de toutes études, enquêtes et évaluations nécessaires à la définition des orientations politiques ainsi qu'à la diffusion et à la valorisation des travaux des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications. Par ailleurs, des missions totalement nouvelles lui sont confiées par les partenaires sociaux, visant à élaborer la liste nationale des formations éligibles au compte personnel de formation au niveau national et interprofessionnel et à suivre l'évolution de la mise en œuvre du compte personnel de formation au plan quantitatif et qualitatif.

De même, il est créé au niveau régional un comité paritaire régional pour la formation professionnelle et l'emploi (CPRFPE) qui a l'image de l'instance nationale, a notamment pour mission d'animer en région le déploiement territorial des politiques paritaires définies par les accords nationaux interprofessionnels en matière de formation professionnelle et d'emploi, de coordonner les travaux prospectifs des observatoires de branches et des OPCA. Par ailleurs, la

loi reprend à son compte les attributions visant à rendre un avis motivé sur la carte régionale des formations professionnelles initiales et à arrêter les listes régionales des formations éligibles au titre du compte personnel de formation, tout en articulant ces attributions avec le champ de compétence du comité régional de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles.

4.3. Impacts de la loi

4.3.1. Prise en compte du handicap

L'article L. 5211-2 du code du travail fait obligation à l'État, aux conseils régionaux, aux organisations syndicales et les associations représentatives des personnes handicapées et leurs partenaires (l'AGEFIPH, le FIPHP, les organismes de protection sociale) de définir et de mettre en œuvre des politiques concertées d'accès à la formation et à la qualification professionnelles des personnes handicapées, visant à créer les conditions collectives d'exercice du droit au travail des personnes handicapées.

Au plan national, la concertation au sein du CNEFOP des principaux acteurs et financeurs des politiques d'emploi, de formation et d'orientation, que sont l'État, les régions et les partenaires sociaux, permettra d'adopter une approche décloisonnée des problématiques posées par l'insertion professionnelle des personnes handicapées et de mieux intégrer dans la stratégie nationale coordonnée les priorités nationales fixées en la matière, de la conception des politiques à leur évaluation, en passant par la prise en compte d'indicateurs spécifiques dans les systèmes d'information de droit commun.

Au plan régional, le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation sera amené à se prononcer sur le programme régional d'accès à la formation et à la qualification des personnes handicapées élaborée par la région et à assurer la coordination des acteurs des politiques d'orientation, de formation et d'emploi en direction des personnes handicapées afin de concrétiser l'ambition nationale d'insertion professionnelle de ces publics.

4.3.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

La question de l'égalité des chances englobe celles de l'égalité des sexes et de la mixité, ce qui justifie une prise en compte de ces principes dans les objectifs centraux d'emploi et de formation et d'orientation professionnelles.

L'article 14 du projet de loi fait obligation au CNEFOP, instance de concertation quadripartite, de veiller au respect, dans le cadre de la stratégie définie au plan national, de l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de formation et d'orientation professionnelles.

Il appartient notamment de veiller à la prise en compte cette dimension dans les différents systèmes d'information afférents à son champ de compétence afin de pouvoir mesurer l'effort de la nation en faveur de l'égalité professionnelle.

Au plan régional, le CREFOP sera, quant à lui, amené à assurer la coordination régionale des acteurs des politiques d'orientation, de formation et d'emploi, et la cohérence de leurs programmes de formations dans le domaine de l'égalité professionnelle.

4.3.3. Impacts juridiques

Un décret en Conseil d'Etat prévoit les conditions dans lesquelles le CNEFOP réunit son bureau, en cas d'urgence, pour consultation et avis.

Un décret en Conseil d'État précise le rôle et le fonctionnement du bureau et du secrétariat permanent du CREFOP.

4.3.4. Impacts outre-mer

Pas de mesures spécifiques.

4.3.5. Impacts financiers

Sans impact financier.

4.3.6. Impacts économiques et sociaux

Au plan national, la fusion des instances nationales de définition des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle permettra à l'État d'appréhender de manière plus globale les enjeux économiques et sociaux relatifs à l'emploi en France.

Les orientations élaborées par cette future instance seront circonstanciées et les politiques de formation professionnelle pourront s'enrichir en prenant davantage en considération les besoins en formation des bassins d'emploi et des entreprises.

Au plan local, l'enrichissement des missions du CREFOP et la disparition du conseil régional de l'emploi a pour objectif d'assurer une meilleure coordination de tous les acteurs des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (État, régions, missions locales, Pôle emploi, associations...) au sein d'une seule et même instance et par voie conventionnelle. Il s'agit, en particulier, d'améliorer le service rendu aux usagers des services publics.

Pour ce qui concerne les instances paritaires, leur reconnaissance par la loi a pour objectif de conforter le rôle des partenaires sociaux aux niveaux national et régional, au service du renforcement du dialogue social et de la prise en compte des besoins économiques et sociaux des entreprises.

4.3.7. Impacts environnementaux

La transition écologique et énergétique constitue une opportunité pour l'emploi et le développement économique des territoires. Elle nécessite la mobilisation de l'ensemble des acteurs de l'emploi, de la formation et de l'orientation, qu'il s'agisse des collectivités locales, des partenaires sociaux ou des organismes publics et privés intervenant dans ces domaines (organismes consulaires, établissements d'enseignement et organismes de formation, organismes paritaires collecteurs agréés,...).

Dès la conférence environnementale pour la transition écologique de septembre 2012, en articulation avec la Grande conférence sociale pour l'emploi, le gouvernement en a fait une priorité nationale qui implique une évolution des modèles de production et, par voie de conséquence, nécessite une adaptation des compétences, des qualifications et des formations autant que l'intégration de ces évolutions dans les dispositifs d'orientation.

Le futur CNEFOP sera le lieu de débat et de concertation au plan national des défis posés par la transition écologique et énergétique en matière d'évolution des emplois, des compétences et des formations. Dans le cadre des missions qui lui sont attribuées par la loi, il aura à réaliser un travail de capitalisation et de bilan des initiatives engagées dans ce domaine tant au niveau des branches que des régions et à définir les priorités nationales de formation dans les filières principalement concernées par ces transformations

A cet effet, il pourra s'appuyer sur les travaux réalisés par les travaux du Commissariat général au développement durable ainsi qu'à la stratégie et à la prospective, des observatoires. Il pourra également mobiliser, en tant que de besoin, les travaux de l'observatoire national des emplois et des métiers de l'économie verte et ceux des observatoires de branches dont la synthèse est transmise au Comité paritaire national pour la formation professionnelle et l'emploi, instance de définition des politiques paritaires en matière d'emploi et de formation désormais inscrite dans le code du travail.

Au plan régional, le Comité paritaire régional pour la formation professionnelle et l'emploi ainsi que le CREFOP, dans le cadre de leurs missions respectives, veilleront à la prise en compte de la transition écologique et énergétique dans la liste des formations éligibles au compte personnel de formation et dans les programmes régionaux de formation en région.

4.3.8. Impacts administratifs

Sans impact.

4.3.9. Impacts sur les collectivités territoriales

Le domaine de l'orientation, de la formation et de l'emploi étant un champ de compétences partagé, aucun des acteurs politiques ne peut agir seul. Ainsi, si le projet de loi renforce les compétences de la région (formation des personnes handicapées, des personnes sous main de justice, acquisition du socle de connaissances et de compétences, coordination des achats collectifs de formation en direction des demandeurs d'emploi et de l'action des organismes contribuant au service public de l'orientation,...), le CNEFOP et chaque CREFOP sont les lieux de concertation de la région avec l'État et les Partenaires sociaux afin de s'assurer de priorités et des objectifs partagés et de coordonner leurs actions respectives dans les territoires.

4.4. Modalités d'application

Parmi les mesures permettant la mise en place du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, le dernier alinéa de l'article L. 5611-1 du code du travail prévoit que les administrations et les établissements publics de l'État, les conseils régionaux, les organismes consulaires et les organismes paritaires sont tenus de communiquer à ce conseil les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui lui sont nécessaires pour l'exercice de ses missions.

Un décret en Conseil d'État est nécessaire afin de définir les modalités d'application de cette disposition.

5. Compensation financière des transferts de compétence opérés en direction des régions (article 15)

L'article 15 pose le principe et les modalités de la compensation aux régions des transferts de compétence impliqués par le projet de loi, aux articles 6 et 11. Ces transferts s'accompagneront des moyens financiers correspondants dans le projet de loi de finances pour 2015.

La compensation financière des charges nouvelles dévolues aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation fait l'objet de dispositions constitutionnelles et législatives, éclairées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ainsi, les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles précédemment consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées.

La compensation financière des charges répond ainsi à plusieurs principes tendant à assurer la neutralité desdits transferts, tant sur le budget de l'État, que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires. La compensation doit être intégrale, concomitante, garantie dans le temps, contrôlée et conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution.

La compensation des charges résultant des transferts de compétences s'effectue au « coût historique », c'est-à-dire qu'elle doit être équivalente aux dépenses nettes consacrées par l'État, à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées. Les charges transférées sont évaluées sur la base des moyennes de dépenses de l'État, actualisées, sur une période de trois ans.

L'article prévoit que les dispositions transférées entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2015, sous réserve de l'inscription des compensations correspondantes en loi de finances.

A ce titre, constituent des transferts de compétences au sein de ce projet de loi, le transfert aux régions des centres de formation des apprentis (CFA) nationaux (article 6), dont seuls deux subsistent (l'Institut des métiers de la musique du Mans et l'association des compagnons du tour de France, qui dispose d'antennes régionales dans quatre régions) et les dispositions de l'article 11 sur le transfert aux régions :

- de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme et l'organisation des formations visant à garantir l'acquisition pour tous du socle de connaissances et de compétences (environ 50 M€)
- de la formation professionnelle des personnes sous main de justice et des Français hors de France ;
- de la compétence d'accompagnement des candidats à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et des actions de sensibilisation et de promotion de la VAE, en complément du transfert déjà organisé l'organisation du réseau des centres et points d'information et de conseil sur la VAE (de l'ordre de 5 M€)
- du financement de la part préalablement à la charge de l'État de la rémunération des différents publics stagiaires en formation (travailleurs handicapés, apprentis au contrat rompu, mais aussi personnes sous main de justice et Français de l'étranger), pour un montant supérieur à 100 M€ par an.

PARTIE II - DEMOCRATIE SOCIALE (articles 16 à 19)

Section 1 - REPRESENTATIVITE PATRONALE (article 16)

La représentativité des partenaires sociaux constitue un élément central de leur légitimité.

La réforme de la représentativité des organisations syndicales, issue de la position commune des partenaires sociaux d'avril 2008 et initiée par la loi du 20 août 2008 complétée par la loi du 15 octobre 2010a permis de refonder les règles de la représentativité des organisations syndicales en la fondant sur la mesure de leur audience à tous les niveaux de négociation.

La question de la représentativité des organisations patronales restait à ce jour encore non traitée alors même qu'elle participe également de la dynamique nécessaire de renforcement de la légitimité des acteurs de la démocratie sociale.

Dans le prolongement de la Grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013, le Ministre du travail a chargé le Directeur général du travail de lui remettre un rapport sur une réforme de la représentativité patronale.

Les dispositions de la présente loi s'inspirent des propositions de ce rapport.

Les éléments présentés dans le cadre de cette étude d'impact s'appuient également sur les enseignements du rapport.

1. État des lieux et obligation de légiférer

1.1. Les modalités actuelles d'établissement de la représentativité patronale

L'établissement de la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs relève aujourd'hui de la reconnaissance mutuelle.

Cette voie consiste à ce que les organisations professionnelles d'employeurs se reconnaissent réciproquement la qualité d'interlocuteurs légitimes pour négocier.

En cas de contestation ou de refus de la reconnaissance de représentativité d'une nouvelle organisation professionnelle d'employeurs par reconnaissance mutuelle, l'administration peut diligenter des enquêtes de représentativité au titre de l'article L. 2121-2 du code du travail⁹. Dans ce cadre, si les modalités d'établissement de la représentativité des organisations d'employeurs ne sont spécifiquement définies par aucun texte, il est toutefois admis par une jurisprudence constante, tant administrative que judiciaire, que les critères de l'article L. 2121-1 du code du travail retenus pour les organisations syndicales - à savoir, le respect des valeurs républicaines, l'indépendance, la transparence financière, une ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique couvrant le niveau de négociation, l'influence prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience, les effectifs d'adhérents et les cotisations - leur sont applicables¹⁰. Pour des raisons évidentes, le critère de l'audience, mesurée au regard des suffrages exprimés dans le cadre des élections professionnelles et du

⁹ Article L. 2121-2 du code du travail : « S'il y a lieu de déterminer la représentativité d'un syndicat ou d'une organisation professionnelle autres que ceux affiliés à l'une des organisations représentatives au niveau national, l'autorité administrative diligente une enquête. L'organisation intéressée fournit les éléments d'appréciation dont elle dispose. »

¹⁰ Voir pour illustration CE, 12 mai 1997, Fédération nationale des parfumeurs détaillants, n° 160541 ou CE, 21 mai 2008, Société nouvelle de remorquage du Havre et Société de remorquage maritime de Rouen, n° 291115, n° 291210 et n° 291247, mentionnée au recueil Lebon

scrutin organisé auprès des salariés des très petites entreprises, échappe à cette application symétrique.

Cette jurisprudence a été rappelée par le Conseil d'État dans une décision récente¹¹ statuant sur le recours de l'Union des Syndicats et Groupements d'Employeurs Représentatifs dans l'Economie Sociale (USGERES) tendant à être reconnue représentative au niveau national et interprofessionnel et à être admise à désigner des représentants employeurs à la Commission nationale de la négociation collective (CNNC), au Conseil supérieur de la Prud'homie et à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

1.2. La complexité du monde patronal et du paysage conventionnel

1.2.1. La coexistence de plusieurs champs de représentation au niveau national

Au niveau national, la représentation des entreprises s'inscrit dans des cercles concentriques aux périmètres distincts. Le premier cercle comprend le MEDEF, la CGPME et l'UPA qui se sont vues, de fait, reconnaître la qualité d'organisations légitimes pour intervenir dans le champ interprofessionnel. Ces organisations siègent notamment au sein de la commission nationale de la négociation collective (CNNC).

Le deuxième cercle inclut notamment l'UNAPL et la FNSEA qui siègent également au sein de la CNNC mais dont la capacité à signer des accords interprofessionnels n'a jamais été reconnue ni par la loi ni par la jurisprudence. De fait, ces organisations sont rarement associées aux grandes négociations interprofessionnelles. Lorsque l'accord est signé, elles peuvent se prévaloir de leur spécificité pour refuser ou non l'élargissement à leur égard de l'accord (ainsi l'UNAPL a accepté l'élargissement de l'ANI « emploi des seniors » signé le 3 mars 2006 alors que la FNSEA l'a refusé). Cette position singulière a pu conduire dans un passé récent l'UNAPL à critiquer, par exemple, les conditions dans lesquelles les trois confédérations historiquement représentatives au niveau national et interprofessionnel ont négocié les stipulations de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi relatives au temps partiel. Ces stipulations sont applicables aux salariés des professions libérales, puisqu'elles ont été transposées dans l'article 12 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, sans qu'à aucun moment les organisations représentant les professions libérales n'aient été associées à la négociation.

Au-delà, ce deuxième cercle inclut également les employeurs de l'économie sociale (USGERES devenue UDES, Union des syndicats et fédérations nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, médico-social et social UNIFED) qui ne sont cependant pas membres de la commission nationale de la négociation collective.

Le troisième cercle de représentation patronale est constitué des organisations professionnelles de branches.

¹¹ CE, 26 octobre 2012, USGERES, n° 336737, mentionnée au recueil Lebon

1.2.2. Un nombre de branches professionnelles pléthorique à l'origine d'une représentation éclatée

Dans le rapport qu'il a remis en 2009¹², Monsieur Jean Frédéric Poisson, député, recensait l'existence de 942 branches en France correspondant à 687 conventions collectives déposées auprès du ministre du travail et 255 auprès du ministre de l'agriculture. Ce nombre était pour le moins surprenant quand on le comparait, par exemple, à la quinzaine de branches existant en Allemagne. Monsieur Poisson déplorait par ailleurs cette atomisation du paysage conventionnel, à laquelle il attribuait l'explication d'un faible niveau de dialogue social dans certaines branches et appelait à une rationalisation.

Le constat de la dispersion du paysage conventionnel n'est donc pas nouveau.

C'est ainsi que dans son portrait statistique des principales conventions collectives de branche en 2010¹³ publié en mai 2013, la DARES rappelle que 13 % des conventions collectives¹⁴ concentrent 73 % de l'emploi salarié. Alors que la métallurgie et le bâtiment qui connaissent une structuration conventionnelle relativement complexe et territorialisée comptent respectivement environ 1,8 et 1,5 millions de salariés, les conventions collectives les plus importantes en termes de salariés couverts sont les bureaux d'étude technique (697 200 salariés), le commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire (649 500 salariés), les transports routiers (642 000 salariés), les hôtels, cafés, restaurants (580 100 salariés) et les services automobiles (435 000 salariés). Cependant, numériquement, la majorité des branches couvrent moins de 5 000 salariés.

A cet égard, les résultats de la mesure de l'audience de la représentativité syndicale publiés en 2013 ont permis d'obtenir une photographie inédite des branches professionnelles.

Les résultats font en effet apparaître que la nette majorité des branches comptent moins de 5000 suffrages valablement exprimés. La ventilation se décline comme suit, sur le périmètre des branches pour lesquelles des arrêtés de représentativité ont été publiés :

Nombre de branches	Nombres de suffrages
83	Entre 11 et 500
198	Entre 500 et 5 000
127	Entre 5 000 et 50 000
22	Plus de 50 000

Ramené en nombre d'inscrits, le constat est le même avec seulement 23 branches (5,3 %) comptant plus de 100 000 inscrits.

Au-delà de ces questions de taille, il existe, par ailleurs, une grande hétérogénéité entre les branches en raison de la diversité de leurs champs d'application. À côté des branches « classiques », définies par un champ d'application qui fait référence à une activité économique (coiffure, plasturgie, ...), existent un certain nombre de branches dont le champ d'application vise un métier (journalistes par exemple), un territoire (département ou région), une catégorie socioprofessionnelle (cadres, ouvriers, employés, etc.) et, parfois, combine les trois. Cette réalité complexifie davantage encore la compréhension du paysage des conventions collectives.

¹² Jean-Frédéric POISSON, *Rapport sur la négociation collective et les branches professionnelles*, rapport au Premier ministre remis le 28 avril 2009, La Documentation française.

¹³ DARES Analyses, mai 2013, n° 032

¹⁴ dites « agrégées » conformément aux définitions juridiques et statistique indiquées dans cette analyse

Par ailleurs, le dynamisme de la négociation est très variable d'une branche à une autre de même que le nombre d'adhérents et les moyens humains et matériels mobilisés pour la négociation collective dont disposent les organisations patronales des branches.

C'est ainsi que depuis la remise du rapport de Monsieur Poisson, sur ces 942 branches, et hormis les 220 conventions collectives de la production agricole, 75 ont disparu ou fusionné tandis que pour 186 d'entre elles, le Ministère du travail, après discussion avec les partenaires sociaux membres du Haut conseil du dialogue social, considère qu'il y a un doute sérieux sur leur vitalité puisque :

- 29 ont recueilli moins de 11 suffrages valablement exprimés (SVE) à l'occasion de la mesure d'audience de représentativité syndicale de 2013 même si elles ont déposé au moins un accord collectif à la DGT ces 20 dernières années ;
- 82 n'ont pas déposé d'accord auprès du ministère du travail depuis plus de 20 ans et comptent au moins 11 SVE ;
- 75 n'ont pas déposé d'accord auprès du ministère du travail depuis plus de 20 ans et comptent moins de 11 SVE.

Ces 186 conventions collectives sont pour beaucoup des branches locales, qui n'ont pas été dénoncées, mais dont le champ est vraisemblablement aujourd'hui couvert par des négociations nationales (ex : branches locales du commerce, du BTP, cabinet d'avocat de Nantes, etc.). Certaines ont des textes qui remontent à plus de 30 ans montrant une obsolescence manifeste. Toutefois, certaines branches qui ne négocient pas couvrent un nombre important de salariés (ex : bâtiment Haute Normandie : 13 000 salariés et pas d'accord depuis 1993). Par ailleurs, certaines branches qui ont recueilli un nombre très faible de suffrages négocient régulièrement (ex : guides amazoniens).

Compte tenu de ce doute partagé avec les partenaires sociaux membres du Haut conseil du dialogue social, il a été décidé de ne pas publier d'arrêtés de représentativité pour les organisations syndicales dans ces conventions.

1.2.3. Un nombre d'organisations professionnelles parfois important pour des lignes de partage peu lisibles

a) Le nombre d'organisations professionnelles et de signataires d'accords collectifs

À l'issue d'un recensement effectué à partir des accords collectifs déposés auprès du ministère du travail depuis 5 ans, celui-ci dénombre l'existence de 1043 confédérations et organisations professionnelles distinctes signataires ou adhérentes d'une convention collective ou d'un accord de branche, d'un accord professionnel ou d'un accord interprofessionnel.

46% des conventions, accords collectifs de branche et accords professionnels ont été signés par une seule organisation professionnelle alors que 22% l'ont été par deux et 9% par 3. Pour moins d'un quart des textes déposés, le nombre d'organisations professionnelles signataires est supérieur à 3.

Le ministère du travail constate au quotidien que le nombre d'organisations professionnelles composant le collège employeurs varie d'une seule (ex : agences de voyages, cafétérias, édition, horlogerie-bijouterie, jardinerie-graineterie) à sept (personnels salariés des avocats, immobilier), huit (spectacle vivant privé, prestataire de services du secteur tertiaire, entreprises artistiques et culturelles) voire plus de dix (commerce de gros).

L'idée reçue selon laquelle la présence d'un nombre important d'organisations professionnelles au sein d'une branche constituerait un obstacle ou un frein à la négociation

doit être nuancée car la réalité est contrastée. Il existe ainsi des branches (ex : immobilier, commerce de gros, entreprises artistiques et culturelles) qui concluent régulièrement des accords collectifs alors que le collège patronal compte de nombreuses organisations professionnelles. À l'inverse, dans d'autres branches dont les employeurs sont représentés par un nombre réduit d'organisations, le dialogue social n'est pas aussi dynamique.

b) L'hétérogénéité et la complexité du monde patronal

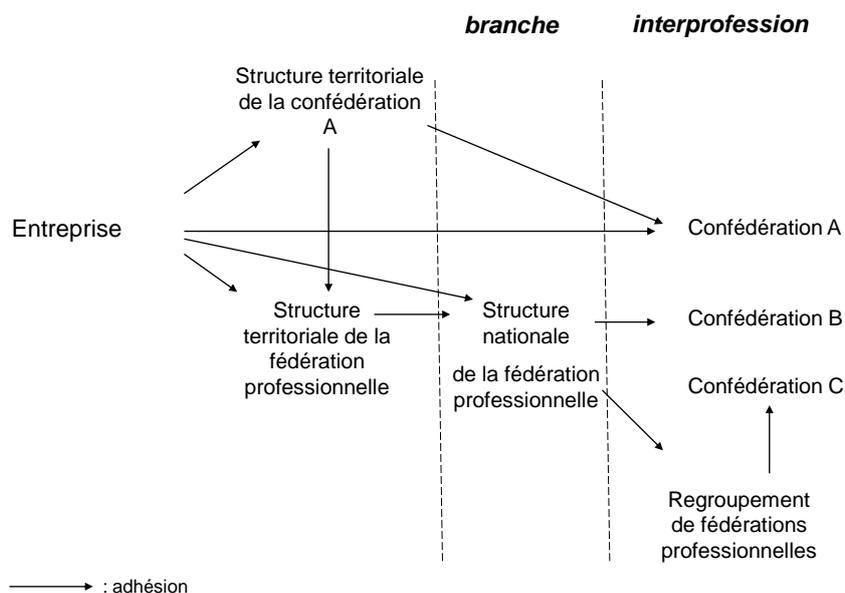
Au-delà des chiffres, une impression de grande diversité domine. Historiquement dans les branches, le collège des employeurs était souvent représenté par une seule organisation (ex : UIMM dans les branches de la métallurgie). Dans ce contexte, la question de la représentativité ne se posait pas en tant que telle. Progressivement, l'évolution des activités professionnelles des branches sur les plans économique, technique et social a suscité l'émergence de nouvelles organisations revendiquant une place au sein des collèges employeurs.

Dans un certain nombre de branches, le collège des employeurs se répartit entre les organisations représentant les petites entreprises et celles représentant les grandes entreprises, entre celles représentant l'artisanat et celles représentant le commerce intégré. C'était ou c'est le cas par exemple dans le bâtiment, la coiffure, les hôtels-café-restaurants ou l'optique-lunetterie. Mais il existe d'autres logiques de représentation liées par exemple à la reconnaissance d'activités particulières à l'intérieur de la branche (ex : prestataires de services tertiaires). Dans certains cas, des organisations professionnelles sont apparues à l'occasion de dissidences (ex : poissonnerie) tandis que dans d'autres branches, correspondant à des professions réglementées, le collège employeurs s'est diversifié lorsqu'il a été mis fin au monopole légal des ordres professionnels (ex : huissiers).

Dans ce contexte, les lignes de partage entre organisations professionnelles apparaissent peu claires et peu lisibles.

La différence de statut entre organisations d'employeurs conforte l'impression de diversité puisque deux tiers d'entre elles ont un statut de syndicat professionnel au sens de la loi du 21 mars 1884 et un tiers (dont le MEDEF et la CGPME) un statut d'association conformément à la loi du 1er juillet 1901.

La structuration interne des organisations professionnelles ou des confédérations interprofessionnelles ajoute à la complexité constatée avec la présence aux niveaux régional ou départemental d'entités qui constituent des antennes des confédérations interprofessionnelles (ex : MEDEF, CGPME) ou des organisations professionnelles. Au niveau national, des entités – parfois dénommées « groupements » (ex : Groupement des professions de services au MEDEF), « conseils » (ex : Conseil du commerce de France au MEDEF), « unions » (ex : Union nationale de la petite et moyenne industrie à la CGPME) ou « confédérations » (ex : Confédération nationale de l'artisanat, des métiers et des services à l'UPA) – peuvent regrouper des fédérations professionnelles et adhérer elles-mêmes à la confédération interprofessionnelle. Il s'en suit des adhésions multiples au niveau local, professionnel ou interprofessionnel.



1.2.4. Un taux d'adhésion très variable

Il n'existe pas d'information officielle sur le taux d'adhésion des entreprises à des organisations professionnelles et celui de ces dernières aux confédérations interprofessionnelles.

Il est couramment dit que le MEDEF compterait 780 000 entreprises adhérentes, la CGPME 550 000 et l'UPA 300 000 mais il n'existe jusqu'à présent aucune confirmation ni aucune certification officielle de ces chiffres.

D'après l'enquête REPONSE 2010-2011¹⁵ réalisée à partir des déclarations des représentants des directions :

- 53% des établissements de 11 salariés et plus (entreprises mono-établissement ou établissements appartenant à des entreprises multi-établissements) n'adhèreraient à aucune organisation professionnelle, directement ou indirectement ;
- 35% des établissements sont des entreprises ou appartiennent à des entreprises qui déclarent adhérer à une seule organisation professionnelle ;
- 12% des établissements sont des entreprises ou appartiennent à des entreprises qui déclarent adhérer au moins à deux organisations professionnelles.

D'après ces premiers éléments statistiques, le « taux de multi-adhésion » ne concernerait qu'un peu plus d'une entreprise sur dix, mais environ le quart des entreprises qui déclarent adhérer à une organisation professionnelle.

¹⁵ Cette enquête est en cours de dépouillement par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Dans le cadre des enquêtes de représentativité menées par le ministère du travail, le taux d'adhésion constaté se révèle très variable : de 25% à 40% dans certaines branches à quelques points (autour de 1% ou 2%) pour certaines organisations professionnelles dans d'autres branches. La présence d'un nombre important de petites entreprises composant les branches examinées contribue souvent à expliquer le très faible taux d'adhésion constaté.

Confrontée à de pareils cas, il est arrivé au Ministère du travail de reconnaître représentatives des organisations professionnelles au taux d'adhésion très peu élevé mais comparable à celui d'autres organisations déjà représentatives dans la branche.

1.3. Les difficultés rencontrées

1.3.1. L'absence d'informations objectives et transparentes sur le poids des organisations professionnelles

En dehors des procédures d'enquêtes administratives, qui s'appuient sur des éléments déclaratifs, ou des éléments fournis par les organisations professionnelles lors de contentieux, il n'existe aucun moyen officiel et établi pour les organisations professionnelles de « se compter » dans une branche ou au niveau national et interprofessionnel afin de connaître leur poids respectif et de savoir qui, par conséquent, peut engager l'ensemble de la profession avec la légitimité la plus incontestable.

Les enquêtes menées par le ministère du travail exigent des investigations et des vérifications longues et fastidieuses. La fiabilité de certaines informations recueillies est parfois très relative. Il est ainsi arrivé qu'une organisation professionnelle saisisse le juge pénal pour qu'il contrôle la véracité des indications chiffrées fournies à l'administration du ministère du travail sur le nombre d'adhérents.

S'il est possible d'admettre l'utilité du mécanisme actuel de reconnaissance mutuelle, il faut néanmoins souligner que, dans certaines circonstances, des indications chiffrées seraient nécessaires lorsqu'il s'agit, par exemple, d'engager la branche dans le choix d'un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA). Quand chacune des organisations professionnelles représentatives dans la branche défend une option distincte, il peut être utile aux organisations de salariés, comme aux pouvoirs publics, de connaître l'importance de chacune d'entre elles en nombre d'adhérents voire en nombre de salariés pour savoir quelle option a les faveurs du plus grand nombre d'entreprises.

1.3.2. Une judiciarisation croissante des rapports entre organisations professionnelles

Conséquence directe du point précédent, il peut être observé une tendance de fond liée, d'une part, au recours de plus en plus systématique et précoce à une intervention juridique externe, d'autre part, à la multiplication des contestations voire des contentieux portant directement ou indirectement sur des questions de représentativité patronale.

Les enquêtes de représentativité sont un terrain fertile pour des contentieux. Qu'elles concluent favorablement ou non à la reconnaissance de représentativité d'une organisation professionnelle, elles sont suivies d'un recours contentieux dans la moitié des cas environ.

Ces conflits ou contentieux ont la plupart du temps un effet négatif sur la négociation dans la branche. De la représentativité dépendent en effet, d'une part, la composition du tour de table

de la négociation, d'autre part, la définition du champ de l'accord en négociation qui, sauf élargissement par le ministère du travail, ne peut aller au-delà des activités dont sont représentatives les organisations patronales signataires.

Dans certaines branches, les négociations se poursuivent mais plus difficilement (exemple des hôtels-café-restaurants dans le passé ou des fleuristes et animaux familiers). Dans d'autres, les négociations se déroulent avec une partie seulement des organisations professionnelles (ex : particuliers employeurs). Dans certains rares cas, ces conflits débouchent sur des scissions (ex : esthétique - parfumerie).

1.3.3. Des questions d'interprétation récurrentes

L'absence de texte général en matière de représentativité patronale est à l'origine de sollicitations fréquentes des services du ministère chargé du travail sur trois séries de sujets.

Les premières sollicitations concernent la composition d'instances qui ne relèvent pas du code du travail mais dont le texte constitutif fait référence aux organisations syndicales ou patronales « (les plus) représentatives ».

La deuxième série de questions concerne des problématiques liées au champ d'application des accords interprofessionnels étendus. Il est admis que l'extension d'un accord interprofessionnel a pour effet de rendre obligatoires les dispositions de cet accord à tous les employeurs et salariés des branches dont au moins une organisation professionnelle représentative est adhérente à une confédération représentative au niveau interprofessionnel signataire de l'accord. Par conséquent, si aucune des organisations professionnelles représentatives d'un secteur d'activité n'a adhéré à une telle confédération, l'accord interprofessionnel n'est pas applicable aux entreprises de ce secteur d'activité, même s'il a fait l'objet d'un arrêté d'extension¹⁶.

Il existe ainsi un questionnement relatif aux secteurs dits « hors champ », qui correspondent à une notion des plus floues de la négociation interprofessionnelle. Sont visés par cette notion de « hors champ » les secteurs qui, du fait de l'absence d'affiliation de leurs organisations à l'une des trois confédérations interprofessionnelles représentatives au niveau national, ne sont pas couverts par un accord national interprofessionnel (ANI) même étendu¹⁷ (professions libérales, professions agricoles, économie sociale, assistants maternels et salariés des particuliers employeurs, presse...).

Les secteurs dits « hors champ » correspondent à un ensemble aux contours mouvants.

Par ailleurs, bien qu'appartenant en apparence à ces secteurs, certaines entreprises (ex : pharmacies d'officine ou experts comptables s'agissant du secteur des professions libérales) peuvent se voir appliquer les stipulations d'un ANI dès lors qu'elles sont, par ailleurs, adhérentes directement ou indirectement à une confédération signataire de cet ANI (ex : CGPME).

Enfin, il existe une procédure d'élargissement¹⁸ qui permet de rendre applicable l'ANI étendu à l'ensemble des secteurs y compris à ceux des secteurs dits « hors champ ».

¹⁶ Voir Cass.soc, 16 mars 2005, Syndicat CGT Michelin et autre, pourvoi n° 03-16.616, à propos de la branche du caoutchouc.

¹⁷ Voir Cass.soc, 16 mars 2005, Syndicat CGT Michelin et autre, *ibid.*

¹⁸ Articles L.2261-17 et L.2261-18 du code du travail.

L'application du dispositif de la loi du 31 janvier 2007 a rendu cette procédure sans objet dès lors que la plupart des ANI sont maintenant transposés dans une loi.

Mais d'une façon générale, la question de l'application de l'ANI à ces secteurs peut s'avérer très délicate.

À titre d'exemple, l'application de certaines stipulations de l'ANI du 11 janvier 2008 relatives à la rupture conventionnelle qui n'avaient pas été transposées dans la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail a posé des difficultés.

Au plan local, cette question de la délimitation des champs d'application a pu être discutée au sujet d'accords interprofessionnels étendus mais pas élargis. Tel a été le cas de l'accord sur les salaires pour la Guadeloupe (dit « accord Jacques Bino ») du 26 février 2009 à l'occasion duquel la question de la représentativité des organisations d'employeurs signataires a été soulevée.

Il reste que, par commodité, on peut admettre que la notion de « hors champ » vise principalement à ce jour les professions libérales, les professions agricoles et l'économie sociale.

1.4. Une évolution du contexte de la négociation collective propice à la réactualisation des règles de la représentativité patronale

1.4.1. L'incidence de la loi du 31 janvier 2007

La loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, transposée notamment dans l'article L. 1 du code du travail, est simple dans son principe mais plus délicate dans sa mise en œuvre. Le principe, posé par l'article L. 1, est de faire précéder toute réforme à l'initiative du Gouvernement en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle d'une concertation et, le cas échéant, d'une négociation, au niveau national et interprofessionnel.

Si, dans la mise en œuvre, la question de la désignation des syndicats de salariés en tant qu'acteurs de cette négociation ne pose pas de difficulté puisque ce sont les confédérations syndicales interprofessionnelles reconnues représentatives, il n'en va pas de même côté employeurs.

L'usage, sur lequel la loi du 31 janvier 2007 est finalement et volontairement restée muette, veut que la négociation nationale et interprofessionnelle soit portée, côté patronal, par le MEDEF, la CGPME et l'UPA à l'exclusion de la représentation des professions libérales, des professions agricoles et de l'économie sociale.

La raison invoquée pour justifier cette pratique tient à la circonstance que, parmi ces organisations, le MEDEF, la CGPME et l'UPA sont les seules à avoir une vocation généraliste.

Au-delà, la loi du 31 janvier 2007 conduit à aborder sous un jour nouveau la question de la place des secteurs dits « hors champ ».

L'article L.1 qui en est issu aboutit le plus souvent à faire reprendre dans une loi s'appliquant à toutes les entreprises employant des salariés, y compris donc celles du « hors champ », les stipulations d'un ANI qui a été négocié par une partie seulement des organisations représentant les entreprises.

Par le lien qui existe désormais entre les contenus de l'ANI et de la loi de transposition, la loi du 31 janvier 2007 bouleverse indirectement les conditions, sinon de validité, du moins de négociation des ANI.

1.4.2. L'incidence de la réforme de la représentativité syndicale

La mise en œuvre de la réforme de la représentativité syndicale crée un nouveau fossé entre des organisations de salariés dont la représentativité est fondée sur le vote des salariés et les organisations professionnelles dont la représentativité tient à l'histoire de la branche, à une reconnaissance mutuelle ou à une décision administrative ou judiciaire.

La loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a également refondu en profondeur les règles de validité des accords collectifs du côté des organisations syndicales en mettant en place des mécanismes de seuils d'engagement ou d'opposition. Sur ce plan également, l'écart se creuse entre les collèges de salariés et d'employeurs.

1.5. La nécessité d'une loi

Le cadre juridique de la représentativité patronale reposant aujourd'hui sur la reconnaissance mutuelle et sur l'élaboration d'un cadre jurisprudentiel, la réforme de la représentativité patronale, telle qu'elle est proposée, nécessite une loi.

Comme il s'agit d'une réforme d'ensemble qui affecte les relations du travail et l'emploi et qui pourrait relever, à l'instar de la réforme de la représentativité syndicale, d'une négociation menée au niveau national et interprofessionnel, les dispositions de l'article L. 1 du code du travail sont applicables.

Les gouvernements successifs ont fait clairement connaître, dans des documents officiels et lors des deux grandes conférences sociales de juillet 2012 et de juin 2013, accompagnées des « feuilles de route » établies à leur issue, leur intention de voir aboutir une réforme de la représentativité patronale.

Le courrier du 27 septembre 2013 adressé par Michel Sapin, Ministre du travail, aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel permet de constater que l'exigence formelle de l'article L. 1 du code du travail est remplie. Dans ce courrier, il est en effet annoncé la tenue d'échanges permettant de « recueillir la position de [chaque] organisation quant au souhait éventuel d'ouvrir une négociation interprofessionnelle », sur un certain nombre de sujets mentionnés dans la feuille de route sociale.

Dans un courrier datant du 14 novembre 2013, le Ministre relevait qu'il n'y avait pas de volonté partagée pour l'ouverture d'une négociation interprofessionnelle : seules deux organisations syndicales et aucune organisation patronale ont formellement demandé l'ouverture d'une négociation sur le sujet de la représentativité patronale.

2. Objectifs

Les objectifs recherchés par la réforme de la représentativité patronale sont pluriels : légitimer les acteurs patronaux, construire un système opérationnel, mettre en place des règles de représentativité patronale transparentes et objectives placées sous le signe de la symétrie avec la représentativité syndicale.

Les limites d'une représentativité patronale fondée sur la reconnaissance mutuelle et sur des décisions administratives ou judiciaires ont été soulignées par celles et ceux qui, par contraste, insistent sur la légitimité renouvelée des organisations syndicales de salariés. En entreprise comme au niveau des branches professionnelles ou au niveau national et interprofessionnel, celles-ci doivent en effet désormais périodiquement affronter les suffrages des salariés. Ce n'est pas le cas pour les organisations professionnelles qui n'ont pas eu jusqu'à présent à remettre en jeu leur mandat auprès des entreprises qu'elles représentent. Il en résulte une asymétrie entre les deux collèges présents autour de la table des négociations au niveau des branches et au niveau national et interprofessionnel. Dans un contexte de développement de la négociation collective, une telle asymétrie doit être corrigée.

Les nouvelles modalités d'établissement de la représentativité patronale doivent par ailleurs reposer sur un système opérationnel qui ne déstabilise pas la négociation collective. Tel pourrait être le cas, par exemple, si les critères retenus pour être reconnues représentatives avaient pour conséquence de faire disparaître du paysage conventionnel des organisations d'employeurs par ailleurs actives dans les branches et négociant des accords collectifs favorables aux salariés. L'option retenue dans le cadre de la réforme de la représentativité est celle du choix de critères d'audience sélectifs mais pas inaccessibles.

La transparence et l'objectivité dans l'établissement de la représentativité patronale sont au surplus une condition de réussite de la réforme. La mise en œuvre et les effets de nouvelles règles de représentativité doivent pouvoir être vérifiés non seulement par celles et ceux qui en sont les principaux bénéficiaires, c'est-à-dire les organisations d'employeurs, mais aussi par leurs interlocuteurs syndicaux ainsi que par le grand public. Cette transparence est l'une des conditions d'acceptabilité de la réforme. Néanmoins, dans le cadre de la représentativité patronale, il s'agit de concilier ce principe avec la liberté syndicale dont le respect s'oppose à toute immixtion dans la vie interne des organisations professionnelles.

Enfin, si des différences objectives distinguent les deux représentativités syndicale et patronale, il n'en demeure pas moins que sur un grand nombre de points, les modalités d'établissement de la seconde peuvent s'inspirer de celles de la première. Dans toute la mesure du possible, la symétrie dans la fixation et la mise en œuvre des critères de représentativité est donc recherchée. Cet objectif ne saurait pourtant être d'application absolue. Il doit y être dérogé dans les cas où la spécificité reconnue des confédérations et organisations professionnelles justifie, au regard des objectifs généraux visés, l'adoption de règles particulières.

3. Options et dispositifs retenus

3.1. Les choix possibles

S'agissant de la représentativité patronale, plusieurs options peuvent être envisagées.

3.1.1. Représentativité ascendante ou descendante ?

Dans un système de représentativité ascendante, la représentativité au niveau supérieur (branche, national et interprofessionnel) est déterminée à partir de celle établie au niveau inférieur (entreprises, branches) : la mesure d'audience au niveau national et interprofessionnel est ainsi le résultat de l'agrégation des audiences enregistrées au niveau des branches professionnelles, lesquelles sont issues de celles des entreprises. À l'inverse, dans un système de représentativité descendante, la représentativité établie au niveau supérieur détermine celles des niveaux inférieurs. Dans le cadre législatif antérieur à la loi du 20 août

2008 relative à la démocratie sociale, le principe de la présomption irréfragable de représentativité syndicale fondée sur l'arrêté du 31 mars 1966 était une parfaite illustration d'une représentativité descendante.

Le système en place pour les organisations syndicales repose désormais sur une représentativité ascendante partant des entreprises pour remonter aux branches et au niveau national et interprofessionnel¹⁹. Ce n'est qu'à titre transitoire et subsidiaire, jusqu'en 2017, qu'une représentativité descendante s'applique partiellement entre le niveau national interprofessionnel et les branches, les cinq organisations représentatives au niveau national interprofessionnel depuis mai 2013 étant présumées représentatives dans l'ensemble des branches même avec une mesure d'audience inférieure à 8%.

Les caractéristiques du monde patronal plaident en faveur d'un mécanisme reposant sur une représentativité montante. L'adhésion des entreprises puis des organisations professionnelles est la clef de voûte du système. Les signataires de la position commune du 19 juin 2013 recommandent d'ailleurs une telle architecture.

3.1.2. Election ou adhésions ?

Parmi les critères qui doivent être vérifiés pour l'établissement de la représentativité, figure celui de l'audience. Deux options peuvent être envisagées.

a) Une mesure d'audience fondée sur l'élection

Asseoir la représentativité patronale sur un scrutin est une solution en apparence évidente et séduisante. Évidente, cette solution permettrait d'appliquer jusqu'au bout la logique de symétrie avec la représentativité syndicale qui vient d'être évoquée. Séduisante, cette solution conduirait à faire reposer la désignation des organisations d'employeurs sur l'expression d'un suffrage.

Il est à noter qu'hormis la CFDT et l'UNSA, la majorité des confédérations syndicales de salariés s'est prononcée en faveur d'une telle mesure d'audience.

Faire le choix de l'élection conduirait cependant à nier certaines réalités patronales. Alors qu'une organisation syndicale généraliste – le cas des organisations catégorielles comme la CFE-CGC étant particulier – a vocation à représenter l'ensemble des salariés, tel n'est pas le cas d'une organisation professionnelle d'employeurs qui ne représente que ses entreprises adhérentes. L'expression du choix de ces dernières en faveur de cette organisation et / ou d'une autre (car la multi-adhésion est possible) ne se résume pas à un vote mais se concrétise par le versement d'une cotisation en contrepartie de services rendus, d'informations délivrées et d'intérêts défendus. Le mandat conféré à l'organisation pour représenter les entreprises et négocier en leur nom découle de ce versement.

Outre le risque potentiel de voir émerger des organisations d'employeurs qui n'auraient pas d'expérience en matière de négociation collective et qui se caractériseraient probablement par un positionnement très contestataire, une difficulté liée à l'élection résiderait en outre dans le

¹⁹ Les suffrages recueillis par les organisations syndicales à l'occasion des élections professionnelles (comité d'entreprise ou délégation unique du personnel ou, à défaut, délégués du personnel) ou du scrutin TPE sont agrégés au niveau de la branche (identifiée par une convention collective) dont relève l'entreprise et, à défaut de couverture des salariés de l'entreprise par une convention collective, au seul niveau national et interprofessionnel. Pour mémoire, les suffrages exprimés au niveau national et interprofessionnel ne sont pas le total de ceux exprimés au niveau des branches mais l'agrégation de ceux des salariés de l'ensemble des entreprises ou établissements.

choix du scrutin. En raison de son objet spécifique (la désignation de juges), des relativement faibles taux de participation constatés (31,1% en 2008 au sein du collège employeurs) et des spécificités propres à l'audience patronale (mesure nationale dans les branches professionnelles), le scrutin prud'homal ne pourrait être retenu pour opérer une telle mesure. La faible participation (18,2% en 2010 pour les chambres des métiers et de l'artisanat et 17% pour les chambres de commerce et d'industrie) et le périmètre réduit des élections aux chambres consulaires conduisent également à écarter ce scrutin. Resterait une éventuelle adaptation du système actuel de mesure d'audience de la représentativité syndicale fondé sur les résultats aux élections des comités d'entreprise ou des délégués du personnel. Il s'agirait de recueillir à l'occasion de la collecte de ces résultats l'expression du choix des entreprises en faveur de telle ou telle organisation d'employeurs sachant qu'une consultation spécifique devrait, en parallèle, être organisée auprès des très petites entreprises et particuliers employeurs. Sur le plan de l'organisation (collecte des résultats de la représentativité syndicale majoritairement auprès des établissements et non de leur entreprise de rattachement), des principes (respect de la confidentialité liée à l'adhésion) et des conséquences (non règlement de la représentativité des organisations d'employeurs au niveau interprofessionnel), cette solution comporterait des obstacles dirimants.

b) Une mesure d'audience fondée sur les adhésions

Outre les arguments précédemment évoqués pour écarter la mise en place d'un système visant à mesurer l'audience des organisations professionnelles d'employeurs au travers d'une élection, il faut souligner à ce stade que l'option d'une mesure d'audience fondée sur la prise en compte des adhésions des entreprises a les faveurs de ces organisations patronales elles-mêmes qui considèrent qu'elle constitue la solution la plus adaptée pour tenir compte de leurs spécificités. Dans leur position commune du 19 juin 2013, le MEDEF, la CGPME et l'UPA préconisent ainsi « une représentativité montante fondée sur l'adhésion des entreprises ».

Le système proposé repose ainsi sur une déclaration des organisations professionnelles de branche et des confédérations interprofessionnelles portant sur leur nombre respectif d'adhérents. Cohérent avec la réalité de l'adhésion aujourd'hui (adhésions simples / multiples, directes / indirectes), ce système a également l'avantage de la simplicité. Pour autant, sa mise en place doit s'accompagner de celle d'un système de vérification fiable permettant d'écarter les éventuelles déclarations de complaisance et d'identifier les multi-adhésions (cf. infra).

3.1.3. Représentativité ex ante ou ex post ?

Appréciée *ex post*, la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs leur est acquise tant qu'elle n'est pas contestée. Parallèlement, des nouvelles organisations peuvent saisir les autorités administratives, voire judiciaires, en vue de faire établir leur représentativité. Ce système est celui qui prévaut actuellement.

Appréciée *ex ante*, la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs est déterminée à une date connue à l'avance. À cette date, un nouveau régime juridique se met en place autour des organisations nouvellement représentatives. Ce système est celui qui est prévu dans le cadre de la réforme.

Figurant déjà au titre des objectifs affichés de la réforme, le principe de symétrie entre organisations syndicales et professionnelles commande de retenir un système reposant sur la même temporalité en matière d'établissement de la représentativité. Dans la réforme proposée, il est ainsi prévu que, tous les quatre ans, des arrêtés ministériels pour chaque branche et pour le niveau national et interprofessionnel définissent la liste, d'une part, des

organisations syndicales, d'autre part, des organisations d'employeurs qui sont représentatives dans le champ considéré.

Le point de départ envisagé est l'année 2017 qui est celle au cours de laquelle seront publiés les arrêtés ministériels à l'issue du second cycle de la représentativité syndicale engagée sur le fondement de la loi du 20 août 2008.

3.2. Les solutions écartées

Deux propositions ont été volontairement écartées car jugées trop éloignées des objectifs fixés dans le cadre de la réforme.

La première de ces propositions vise à partir de la situation actuelle en considérant comme acquise la représentativité patronale, tant au niveau national et interprofessionnel qu'au niveau des branches professionnelles. Les organisations déjà représentatives le demeureront aussi longtemps que leur représentativité ne serait pas contestée. Dans le cas contraire, il serait demandé à l'État de conduire des enquêtes pour confirmer, ou non, cette représentativité. Cette approche, on le voit, rompt avec l'objectif recherché d'un réexamen à échéance régulière de la représentativité des organisations syndicales et d'employeurs et ne peut être retenue pour cette raison.

La deuxième de ces propositions conduirait à laisser aux organisations professionnelles de chaque branche le soin de déterminer elles-mêmes et pour leur branche les règles de représentativité et de validité des accords. À défaut d'entente et à l'issue d'une période prédéterminée, l'État reprendrait l'initiative en fixant par voie législative les règles applicables dans les branches dans lesquelles la représentativité patronale n'aurait pas été définie. Pour être souple et pragmatique, cette approche ne peut être retenue. Cette matière relevant de l'ordre public social absolu²⁰, elle ne peut, pour des motifs de constitutionnalité, être déléguée aux partenaires sociaux.

3.3. Les solutions retenues pour l'établissement de la représentativité patronale

3.3.1. Un tronc commun de critères identiques à ceux de la représentativité syndicale

L'application du principe de symétrie conduit à retenir les critères de la représentativité syndicale en les adaptant le cas échéant.

Parmi ces critères, figurent :

- l'ancienneté : appréciée dans le champ d'application de l'interprofession ou de la branche, celle-ci doit être suffisante. Comme pour les organisations syndicales, une durée de deux ans est retenue dans le projet de loi ;
- le respect des valeurs républicaines ;
- l'indépendance : dans sa jurisprudence²¹, le Conseil d'État a indiqué que ce critère supposait de s'assurer que les conditions d'organisation, de financement et de fonctionnement des organisations professionnelles permettaient de garantir effectivement leur autonomie (en particulier vis-à-vis des pouvoirs publics et des

²⁰ Cass. soc., 18 mai 2011, Société Dékra Inspection n° 10-60.406.

²¹ CE, 2 mars 2011, Groupement hippique national, n° 313189.

partis politiques) et d'assurer la défense des intérêts professionnels qu'elles entendent représenter. Dans ce contexte, la part respective des cotisations des adhérents et des subventions de toute sorte dans le budget de l'organisation doit être examinée de près, l'indépendance impliquant en effet qu'une part significative des ressources de l'organisation provienne des cotisations de ses membres ;

- la transparence financière : c'est le corollaire de l'indépendance. Elle impose l'établissement des comptes selon une norme déterminée dépendant du niveau de ressources de l'organisation, la publicité et, le cas échéant, la certification de ces comptes. Le renforcement de cette exigence est un point de consensus fort entre les différentes organisations professionnelles d'employeurs ;
- l'influence : caractérisé par l'activité et l'expérience, ce critère se vérifie à partir du recensement des actions menées par les organisations d'employeurs par exemple auprès de leurs adhérents ou au sein d'instances de négociation collective (ex : services offerts aux adhérents, nombre de mandats détenus, contacts avec les autorités administratives, congrès organisés, éventuelles actions en justice, etc.).

À ces critères, il faut ajouter, au niveau des branches professionnelles, celui de l'implantation territoriale équilibrée qui permet de s'assurer que l'organisation dispose d'adhérents dans les régions et départements dans lesquels les entreprises de la branche sont le plus fortement implantées.

Par ailleurs, la représentativité d'une confédération ne saurait être établie au niveau national et interprofessionnel si cette confédération est absente d'un certain nombre de secteurs témoignant d'une activité diversifiée. Sur le fondement de l'article L. 2122-9 du code du travail qui impose aux organisations syndicales aspirant à devenir représentatives à ce niveau d'être représentatives à la fois dans des branches de l'industrie, du commerce, de la construction et des services, la jurisprudence administrative²² a été amenée à rejeter le recours d'une organisation – en l'occurrence l'UNAPL – dans la mesure où elle n'avait pas établi sa représentativité dans ces branches.

3.3.2. Une importance toute particulière attachée à la transparence financière

La transparence financière est la seule obligation issue de la loi du 20 août 2008 qui s'impose à la fois aux organisations syndicales de salariés et aux organisations professionnelles d'employeurs²³. En fonction de leur niveau de ressources²⁴ et de leur organisation territoriale, les articles L. 2135-1 et suivants du code du travail leur imposent d'établir, de faire approuver, de faire certifier et de publier leurs comptes. À ce jour, 605 organisations professionnelles ont déposé leurs comptes sur le site www.journal-officiel.gouv.fr. La totalité des confédérations patronales présentes au niveau national et interprofessionnel a rempli cette obligation. Au niveau des branches professionnelles, les vérifications qu'opère la DGT à

²² CAA Paris, 25 juin 2012, UNION NATIONALE DES PROFESSIONS LIBÉRALES, n° 11PA01477

²³ La jurisprudence considère la transparence financière comme un critère « autonome » d'appréciation de la représentativité syndicale, par opposition à d'autres critères comme l'influence, l'ancienneté ou l'audience qui peuvent faire l'objet d'une appréciation globale (voir Cass.soc., 29 février 2012, n° 11-13.748).

²⁴ Les organisations syndicales et professionnelles dont les ressources annuelles excèdent 230 000 euros doivent déposer leurs comptes sur le site www.journal-officiel.gouv.fr. Celles dont le montant des ressources est inférieur à ce montant peuvent les déposer sur leur propre site internet, en DIRECCTE ou sur le site www.journal-officiel.gouv.fr

l'occasion des enquêtes de représentativité montrent que le respect de cette obligation est variable y compris pour les organisations professionnelles qui atteignent 230 000 euros de ressources annuelles.

Le choix retenu est de faire du respect de l'obligation de transparence un critère de premier rang dans l'établissement de la représentativité patronale. Dans le projet de loi, il est prévu d'imposer à toute organisation d'employeurs une certification de ses comptes. En l'état actuel du droit, seules les organisations dont les ressources annuelles excèdent le seuil de 230 000 € sont tenues de faire certifier leurs comptes²⁵.

L'exigence de transparence s'impose, d'une part, dans les règles d'attribution des subventions publiques et privées dont bénéficient les organisations, d'autre part, en matière de cotisations. En principe, au nom de la liberté syndicale, ni les pouvoirs publics (sauf exceptions) ni les tiers n'ont à connaître du nom des adhérents et du montant de leurs cotisations versées aux confédérations et organisations professionnelles. Cependant, dès lors que l'on prend position en faveur d'une représentativité patronale fondée sur les adhésions, un principe de transparence s'impose dans l'établissement et la publicité des barèmes de cotisations versées par les adhérents.

S'il s'agit en effet de faire intervenir un tiers pour attester objectivement du nombre d'adhérents des organisations²⁶, en s'appuyant pour ce faire sur l'expertise reconnue des commissaires aux comptes, ces données doivent être accessibles pour le contrôleur et les effectifs d'adhérents pouvoir se déduire de l'examen des documents financiers, et en particulier de celui du poste « cotisations » du compte de résultats de ces organisations.

Dans ce contexte, les pratiques actuelles de négociation de gré à gré des cotisations dérogeant par rapport au barème rendu public vont à l'encontre de l'objectif recherché de transparence.

3.3.3. Une mesure d'audience fondée sur les adhésions

a) Le choix de l'assiette de calcul de l'audience

Le Gouvernement privilégie le critère de l'adhésion dans la détermination de la représentativité patronale.

Dès lors, la mesure d'audience prévue pour la représentativité patronale s'appuie sur l'adhésion matérialisée par le versement d'une cotisation, laquelle traduit la volonté exprimée de l'entreprise d'être représentée par une organisation professionnelle.

Parce que, concrètement, les effets actuels et potentiels d'une convention collective ne se limitent pas aux seuls employeurs mais concernent l'ensemble des entreprises de la branche et donc les employeurs potentiels, l'assiette de calcul de l'audience doit inclure l'ensemble des entreprises, employant ou non des salariés. Entrent également dans cette mesure les particuliers qui emploient des salariés.

L'expérience acquise par le ministère du travail en matière d'enquêtes de représentativité révèle que dans un certain nombre de cas, le taux d'adhésion aux organisations professionnelles d'employeurs est très faible (parfois inférieur à 1%) si l'on rapproche le nombre d'adhérents de celui de l'ensemble des entreprises qui composent la branche.

²⁵ Article D. 2135-9 du code du travail.

²⁶ Assez étonnamment, dans une majorité des cas aujourd'hui, les représentants des organisations d'employeurs avouent ne pas avoir les moyens de connaître avec précision leurs effectifs d'adhérents.

S'inspirer de ce mode de calcul pourrait fragiliser la représentativité des organisations professionnelles dans certaines branches caractérisées par un très faible taux d'adhésion et mettre fin à toute représentation patronale et donc à toute négociation. Pour limiter ces inconvénients, le projet de loi prévoit de prendre en compte une assiette de calcul plus resserrée, constituée de l'ensemble des entreprises adhérant, à jour de leur cotisation, à toutes les organisations professionnelles sur le champ considéré, et de rapporter à ce total le nombre d'entreprises adhérant à chacune des organisations professionnelles.

Enfin, le système de mesure s'appuyant sur des informations relatives aux entreprises adhérentes fournies par les organisations patronales elles-mêmes, il est proposé de mesurer l'audience des organisations patronales dans le champ de celles ayant fait acte de candidature auprès du Ministère du travail.

b) Le niveau des seuils d'audience

A ce jour, il n'existe pas de seuil prédéterminé dont l'atteinte permettrait de considérer que le critère lié aux entreprises adhérentes est rempli. Dans une affaire concernant une enquête de représentativité diligentée par le ministère de la santé, le Conseil d'État a considéré qu'un taux de 5,1% permettait de satisfaire au critère de l'audience²⁷. De son côté, compte tenu des taux d'adhésion constatés, du poids des autres organisations représentatives et du contexte de la négociation dans certaines branches, le Ministère du travail a parfois été amené à reconnaître la représentativité d'organisations professionnelles avec des taux d'adhésion moindres.

Dans ces cas particuliers, le calcul de l'audience reposait sur une assiette élargie composée de l'ensemble des entreprises employant au moins un salarié d'une branche, ce qui conduisait à fortement diluer le taux d'adhésion et à constater des niveaux très faibles. Le choix fait dans le projet de loi d'un mode de calcul reposant sur les seules entreprises et employeurs adhérant aux organisations professionnelles permet d'envisager un seuil d'adhésion plus élevé.

Dans ces conditions, le seuil de 8% fixé pour les organisations syndicales est retenu comme seuil d'audience minimal tant pour les branches qu'au niveau national et interprofessionnel. À ce dernier niveau, sont également prises en compte les adhésions directes d'employeurs, d'entreprises et, le cas échéant, de structures territoriales auprès des confédérations.

Ce seuil présente un caractère raisonnable. Si le dénominateur était composé de l'ensemble des entreprises du secteur, le seuil devrait être fixé à un niveau beaucoup plus bas. À défaut, le risque serait que des branches où il n'existe qu'une seule organisation professionnelle avec un faible taux d'adhésion pourraient se voir privées de toute représentation patronale et dès lors de toute capacité de négociation.

Pour le calcul de ce seuil, qui constitue la porte d'entrée de la représentativité patronale, aucune pondération n'est proposée. Seul le nombre brut des entreprises adhérentes est pris en compte.

c) Le traitement des multi-adhésions

Le principe de la liberté des multi-adhésions

Les adhésions d'employeurs à plusieurs organisations professionnelles et d'organisations professionnelles à plusieurs confédérations sont un phénomène qui, sans être courant, n'est

²⁷ CE, 10 juillet 1992, Syndicat des médecins libéraux et autres, n° 105.440, n° 106.591, n° 110.594, n° 121.353, décision publiée au recueil Lebon.

pas anecdotique. Si l'adhésion multiple n'est pas condamnable en soi et se comprend au regard des nombreuses raisons qui peuvent conduire une entreprise à adhérer à une organisation professionnelle ou à une confédération, elle pose des problèmes spécifiques lorsque l'on envisage de fonder la mesure d'audience sur la prise en compte des adhésions puisqu'il s'agit de déterminer avec précision qui adhère à quelle organisation.

Constitutionnellement et dans la pratique, il n'est ni possible ni souhaitable d'interdire les multi-adhésions.

L'application de la multi-adhésion dans les branches

La pratique des multi-adhésions ne pose pas, ou alors à titre marginal, de difficulté au niveau des branches professionnelles.

À ce niveau en effet, si elles adhèrent à plusieurs organisations professionnelles, les entreprises le font en règle générale au profit d'organisations relevant de branches différentes, en raison notamment de la diversité de leurs activités.

Les difficultés propres au niveau national et interprofessionnel

Les problèmes liés à la multi-adhésion se posent principalement lorsqu'il s'agit de mesurer l'audience des confédérations au niveau national et interprofessionnel. Une même organisation professionnelle multi adhérente pourrait en effet à ce niveau être comptabilisée plusieurs fois pour déterminer l'audience des confédérations interprofessionnelles.

Plusieurs pistes de départage ont pu être étudiées parmi lesquelles une répartition à parts égales des entreprises adhérentes entre les confédérations interprofessionnelles, ou au *pro rata* du montant de cotisations que les organisations professionnelles leur versent.

En raison des problèmes que ces solutions posent en terme d'adéquation avec la réalité des adhésions ou d'égalité entre les confédérations, il a été préféré dans le présent projet de loi un dispositif confiant à chaque organisation professionnelle multi-adhérente le soin de répartir ses entreprises adhérentes (et leurs salariés) entre les différentes confédérations interprofessionnelles.

Il est apparu néanmoins nécessaire afin de conférer à l'adhésion à plusieurs confédérations une portée substantielle témoignant d'un réel choix affirmé par l'organisation adhérente en matière sociale et d'un réel ancrage, de fixer une part minimale d'entreprises et de salariés par confédération. Celle-ci sera fixée par décret et devra être comprise entre 10 et 20%.

3.4. Les solutions retenues pour la validité des accords

3.4.1. Les règles de validité des accords collectifs ayant vocation à être étendus

Pour être valides, les accords collectifs doivent, en application de la loi du 20 août 2008 relative à la démocratie sociale, avoir été négociés par des organisations syndicales ayant recueilli 30% des suffrages exprimés en faveur des organisations syndicales représentatives et ne pas faire l'objet d'une opposition de la part d'organisations syndicales représentatives

totalisant au moins 50% des suffrages exprimés en faveur des organisations syndicales représentatives²⁸.

Compte tenu de la spécificité patronale, le projet de loi prévoit la reconnaissance d'un droit d'opposition majoritaire : une convention collective ou un accord collectif – professionnel ou interprofessionnel – peut être étendu dès lors qu'il est signé par une organisation professionnelle d'employeurs représentative et qu'il n'a pas fait l'objet d'une opposition de la part d'une ou de plusieurs organisations professionnelles représentatives ayant un poids d'au moins 50% dans la branche ou au niveau national et interprofessionnel.

L'énoncé de cette règle implique que soit calculé, comme pour les organisations syndicales de salariés, un poids en vue de la négociation.

3.4.2. La prise en compte d'un paramètre « social » pour déterminer le poids dans la négociation et les règles de validité des accords de branche ayant vocation à être étendus

Si, au niveau de l'audience patronale, le choix a été fait de ne prendre en compte que le nombre d'entreprises adhérant aux organisations professionnelles d'employeurs, l'introduction d'un critère lié au nombre de salariés des entreprises adhérentes est retenue dans le présent projet de loi pour calculer le poids des organisations professionnelles ou interprofessionnelles dans le cadre de l'exercice potentiel du droit d'opposition.

Compte tenu des enjeux liés à l'extension des accords collectifs qui consiste à rendre applicables ces accords à l'ensemble des employeurs et des salariés, il convient de garantir que les organisations professionnelles d'employeurs ou les confédérations interprofessionnelles qui ont signé ces accords et en demandent l'extension ne se heurtent pas à une ou des organisations patronales représentant une majorité de salariés de la branche ou de l'interprofession. Dans ce cadre, seraient alors uniquement pris en compte les salariés relevant du droit du travail français.

Alors que certaines organisations professionnelles d'employeurs préconisaient la prise en compte de paramètres plus économiques – comme le chiffre d'affaires ou la valeur ajoutée dégagée par les entreprises adhérant à des organisations professionnelles ou interprofessionnelles – dans le calcul du poids, l'absence de consensus sur le sujet et la volonté de mettre en place un système opérationnel et lisible ont conduit à écarter ces propositions.

3.5. La mise en œuvre opérationnelle de la mesure d'audience patronale

3.5.1. Une attestation et une vérification des informations par des tiers extérieurs aux organisations professionnelles

La transparence est une condition essentielle de réussite de la réforme de la représentativité patronale. Elle implique que des garanties soient données sur les déclarations d'adhésions et les conditions de vérification de celles-ci.

S'agissant des déclarations sur les entreprises adhérentes ou leur nombre de salariés par branche ou au niveau national et interprofessionnel, il est proposé que celles-ci fassent l'objet

²⁸ Articles L. 2232-6 et L. 2232-9 du code du travail s'agissant respectivement des accords interprofessionnels et des conventions de branche et accords professionnels.

d'une attestation par un commissaire aux comptes. Ce dernier attestera le nombre des entreprises cotisantes à une date ou sur une période déterminée. Cette attestation sera ensuite adressée par l'organisation ou la confédération professionnelle au ministère chargé du travail pour que ce dernier puisse déterminer l'assiette de calcul de la mesure d'audience ainsi que le score et le poids de chacun.

Les modalités techniques de cette attestation devront être définies en lien avec les différents acteurs concernés.

3.5.2. Une formalisation de la procédure

Le processus conduisant à l'établissement de la représentativité des confédérations et organisations professionnelles doit être précédé et suivi d'une publicité.

En amont, il est envisagé la publication d'un avis au Journal officiel ouvrant la procédure d'établissement de représentativité par branche et au niveau national et interprofessionnel. Il s'agira d'inviter les confédérations et organisations professionnelles intéressées à adresser au ministère chargé du travail une demande de reconnaissance de leur représentativité accompagnée d'une attestation du commissaire aux comptes et portant sur leurs entreprises ou organisations adhérentes et leur nombre de salariés dans le champ (branche, national et interprofessionnel) concerné. Une fois établie la mesure d'audience, les organisations atteignant le seuil de 8% seront invitées à transmettre des informations permettant de vérifier l'ensemble des critères de représentativité.

À l'issue de la procédure de vérification des critères, la liste des organisations professionnelles reconnues représentatives est fixée pour 4 ans par le Ministre chargé du Travail après avis du Haut conseil du dialogue social et publiée, branche par branche et au niveau national et interprofessionnel.

3.6. La restructuration des branches professionnelles

Le nombre pléthorique de branches professionnelles (cf. état des lieux de la présente étude d'impact) pose difficulté à plusieurs titres, comme l'a souligné la feuille de route du Gouvernement issue de la Grande conférence sociale de 2013.

Premièrement, le nombre élevé des conventions et accords de branche entraîne une perte de lisibilité pour les entreprises du droit conventionnel en même temps qu'il affaiblit la portée régulatrice de la concurrence de l'accord collectif de branche.

Le Ministère du travail, lors de l'extension, doit ainsi en particulier s'assurer qu'il n'y a pas de chevauchement de champs entre conventions collectives lorsque plusieurs secteurs économiques revendiquent une même activité. Cette action peut s'avérer complexe et s'inscrit parfois dans un contexte conflictuel à l'instar par exemple de qui l'avait amené à abroger après plusieurs années de discussion et de médiation un arrêté d'extension de 2005 qui avait fait basculer l'activité de « commerce et de réparation de cycles » de la convention collective des services de l'automobile dans la convention collective nationale du commerce des articles de sport et équipement de loisirs.

Deuxièmement, des difficultés concrètes surgissent du fait de la faiblesse de la capacité de certains acteurs à mener des négociations dans le temps (négociation annuelle obligatoire, incitations à négocier) et sur des sujets techniques (ex : prévoyance). En effet, dans les branches professionnelles, les partenaires sociaux ont obligation de négocier tous les ans sur les salaires, puis tous les trois ans sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les

hommes, sur les conditions de travail et la gestion prévisionnelles des emplois et des compétences (GPEC), sur l'insertion dans l'emploi des travailleurs handicapés et sur la formation professionnelle et, enfin, tous les cinq ans, la négociation doit porter sur les thèmes de classification et de l'épargne salariale.

Or si l'activité conventionnelle de branche est en constante augmentation sur le moyen terme²⁹, en revanche, aucun texte n'a été signé depuis de nombreuses années dans une large proportion de conventions infranationales notamment.

C'est ainsi que 40% des branches n'ont pas conclu d'accords depuis une dizaine d'années et qu'en règle générale, les conventions collectives les plus actives sont de portée nationale et concernent le plus grand nombre de salariés. 95% des branches regroupant plus de 10 000 salariés ont au contraire une activité conventionnelle régulière même si à l'inverse, certaines branches de petite taille connaissent une activité conventionnelle très dynamique (ex : le rouissage et teillage du lin qui compte moins de 500 salariés).

La pratique, par le Ministère du travail, de l'extension confirme que de nombreuses branches n'ont plus les moyens de répondre aux multiples attentes du législateur (égalité hommes/femmes, pénibilité, minimas de branches, conditions de travail....) ni davantage à celles des salariés ou des entreprises.

En effet, de l'atomisation du paysage conventionnel découle nécessairement l'éclatement de la représentation patronale ce qui conduit à une très grande diversité des moyens humains, techniques et financiers dont disposent les organisations patronales. Si certaines branches sont animées par des organisations patronales très solides et structurées dont l'exemple le plus connu est certainement l'UIMM, beaucoup d'organisations patronales se limitent quant à elles à un ou deux permanents dont un consacré à des tâches de secrétariat.

Le principe, de niveau constitutionnel, de liberté contractuelle suppose que le législateur donne effectivement les moyens aux partenaires sociaux et aux branches d'exercer cette liberté qui faute d'une organisation adaptée reste souvent virtuelle.

Troisièmement, les branches qui n'atteignent pas une taille significative peuvent plus difficilement apporter aux entreprises les avantages attendus en termes de mutualisation de structures et d'économies d'échelle (par exemple en matière de parcours professionnels, de formation ou encore de garanties collectives de prévoyance).

De telles difficultés affaiblissent le rôle de la branche professionnelle, pourtant structurant notamment pour les petites et moyennes entreprises qui n'ont souvent pas les moyens de négocier. Ainsi, un objectif d'intérêt général est de favoriser la structuration de branches dont la taille permet de remplir leurs fonctions économiques, sociales et normatives et de donner toute sa portée au principe constitutionnel de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

Compte tenu de l'atomisation et de la complexité du paysage des branches professionnelles en France, il est donc nécessaire de disposer d'instruments de rationalisation.

En droit, le ministre du travail dispose du pouvoir qui lui a été reconnu par la jurisprudence du Conseil d'État³⁰ de refuser l'extension d'une convention collective de branche pour un

²⁹ Cf. Bilan de la négociation collective de 2012 p 285

motif d'intérêt général. La Direction générale du travail a utilisé le pouvoir qui lui a été ainsi conféré pour refuser d'étendre la convention d'une « micro-branche », celle des détectives privées. Dans l'esprit même de cette jurisprudence, ce type de décision doit rester exceptionnel.

Les initiatives de l'administration du travail, autres que régaliennes, qui passent par la mobilisation de ses agents, notamment par le biais des présidences de commissions mixtes paritaires, reposent sur la persuasion et la pédagogie ce qui nécessite un temps considérable (plus de 500 réunions sous l'égide notamment du Ministère du travail ont ainsi été nécessaires entre 2005 et 2013 pour aboutir à une nouvelle structuration conventionnelle dans le spectacle en passant de 20 conventions collectives et 47 accords professionnels dans le spectacle vivant et le spectacle enregistré à 8).

Pour franchir une étape décisive qui consisterait à passer à une centaine de branches à un horizon d'une dizaine d'années, le présent projet de loi vise à donner au ministre chargé du travail des pouvoirs et des instruments pour procéder plus efficacement en matière de restructuration des branches professionnelles.

En particulier, dès lors que les organisations d'employeurs représentatives à ce niveau ont pour adhérents moins de 5 % des entreprises de la branche et que l'activité conventionnelle de la branche se caractérise par une faiblesse du nombre de textes signés et du nombre des thèmes de négociation couverts par ces accords, il est proposé que le ministre chargé du travail ait la faculté de refuser d'étendre la convention collective de la branche, de procéder à une mesure d'élargissement, de fusionner le champ d'application de cette branche avec celui d'une autre ou de ne pas arrêter la liste des organisations syndicales et professionnelles représentatives dans la branche.

Il s'agit ici d'une faculté – et non d'une obligation – reconnue à l'État qui doit s'exercer en toute transparence la Commission nationale de la négociation collective et, s'agissant de la non publication des arrêtés de représentativité, devant le Haut conseil du dialogue social. La décision d'élargissement ou de fusion de la branche sera conditionnée à la non opposition d'une majorité des membres de la Commission nationale de la négociation collective. Celle-ci devra être écrite et motivée

Ce critère objectif de faiblesse de la représentativité patronale dans une convention collective s'ajouterait ainsi aux conditions fixées aujourd'hui par le code du travail concernant l'élargissement (article L. 2261-17 du code du travail).

La situation de chacune des branches pourra ainsi être examinée avec des propositions de décisions qui, au-delà du seul refus d'extension de conventions ou d'accords, pourront imposer, par exemple, des regroupements ou fusions de conventions collectives.

L'appréciation du ministère du travail s'appuiera ainsi non seulement sur une donnée quantitative (la part des entreprises représentés par les organisations professionnelles) mais également sur des données qualitatives liées notamment à l'état du dialogue social et de la négociation collective dans la branche en cause.

En parallèle, le projet de loi donne une base législative pour refuser l'extension lorsque la taille limitée d'une branche, la faiblesse du nombre des entreprises, des effectifs salariés

³⁰ CE, 21 novembre 2008, Syndicat national des cabinets de recouvrement de créances et de renseignements commerciaux et autres, n° 300135, publiée au recueil Lebon.

qu'elle regroupe et des ressources disponibles obère sa capacité à développer une activité conventionnelle régulière et durable.

L'ingénierie de la restructuration des branches est un exercice délicat qui implique tout à la fois un fort volontarisme de l'État et des moyens d'action mis à sa disposition puisque les décisions qu'il serait amené à prendre dans ce cadre impliqueraient, nécessairement en concertation avec les partenaires sociaux, un travail sur le contenu et le rapprochement des normes applicables aux salariés et aux entreprises couverts par les conventions collectives regroupées.

La branche retrouvera ainsi sa finalité première qui est de constituer un cadre adapté et dynamique de l'emploi et de l'organisation du travail dans le secteur concerné. La restructuration des branches conduira, enfin, à une modification substantielle du contenu des conventions collectives. Celles-ci devraient comprendre un tronc commun à l'ensemble des secteurs économiques composant la branche recomposée avec des déclinaisons particulières (sous forme d'annexes dédiées par exemple) pour chacun des secteurs en fonction de leur spécificité.

Dans ce nouveau cadre, la notion de parcours professionnel des salariés deviendra moins théorique. Ce cadre sera notamment propice au développement et à l'effectivité de nouveaux comptes (épargne temps, formation et pénibilité, voire dans l'avenir un compte social unique) permettant d'assurer la sécurisation des parcours au-delà des aléas des carrières professionnelles et des périodes d'inactivité forcées.

4. Impacts de la loi

4.1. Prise en compte du handicap

Les modalités retenues pour la mesure d'audience patronale n'impliquent l'organisation d'aucune élection. Par conséquent, aucun déplacement n'est exigé pour les personnes à mobilité réduite. Aucune contrainte liée à la propagande ou au matériel de vote n'est non plus imposée aux personnes mal ou non voyantes, mal ou non entendant.

À l'inverse, la plus grande légitimité conférée aux acteurs patronaux devrait contribuer à renforcer la négociation notamment de branche. Parmi les obligations triennales de négocier au niveau des branches, figure celle relative à l'insertion professionnelle et au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés.

4.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Aucune élection n'étant organisée dans le cadre du volet représentativité patronale du présent projet de loi, la problématique de la composition des listes de candidats en respectant une obligation de parité ne se pose pas.

À l'inverse, la plus grande légitimité conférée aux acteurs patronaux devrait contribuer à renforcer la négociation notamment de branche. Parmi les obligations triennales de négocier au niveau des branches, figure celle relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Il convient d'ailleurs de souligner que le nombre d'accords de branche conclus sur le thème de l'égalité professionnelle enregistre une progression en 2012³¹ avec 186 accords abordant ce thème (contre 167 en 2011) dont 19 en traitant spécifiquement. Le contenu de ces accords est en amélioration constante.

4.3. Impacts juridiques

La mise en œuvre de la réforme de la représentativité patronale implique l'intervention de plusieurs textes d'application. Un décret en Conseil d'État doit intervenir en vue :

- de préciser le contenu de la mesure d'audience (ex : notion d'entreprises adhérentes) ;
- de définir le contenu et les modalités d'attestation des entreprises adhérentes aux organisations professionnelles d'employeurs et aux confédérations interprofessionnelles ainsi que leur nombre de salariés respectif ;
- de déterminer les conditions dans lesquelles les organisations professionnelles d'employeurs se déclarent candidates en vue d'être reconnues représentatives dans des branches ou au niveau national et interprofessionnel ;
- de fixer les modalités de calcul du poids en vue de l'exercice du droit d'opposition majoritaire concernant un accord collectif ayant vocation à être étendu.

Des décrets simples doivent également être pris pour :

- fixer le pourcentage d'entreprises et de salariés en dessous duquel une organisation professionnelle ne peut descendre pour affecter ses adhérents à une confédération interprofessionnelle dans l'hypothèse où elle est multi adhérente ;
- modifier les règles relatives à la certification des comptes des organisations professionnelles d'employeurs (modification du décret n°2009-1665 du 28 décembre 2009 relatif à l'établissement, à la certification et à la publicité des comptes des syndicats professionnels de salariés ou d'employeurs et de leurs unions et des associations de salariés ou d'employeurs mentionnés à l'article L. 2135-1 du code du travail) ;
- attribuer le contentieux portant sur les arrêtés de représentativité des organisations professionnelles d'employeurs à la cour administrative d'appel de Paris (modification du décret n° 2012-1130 du 5 octobre 2012 modifiant l'attribution des compétences au sein de la juridiction administrative en matière de représentativité des organisations syndicales).

Des arrêtés ministériels devront être publiés pour aviser les organisations professionnelles d'employeurs de l'ouverture de la procédure de candidatures et de son déroulement. À l'issue de la mesure d'audience et de la vérification des critères de représentativité, des arrêtés seront publiés par branche et au niveau national et interprofessionnel fixant la liste des organisations d'employeurs représentatives à ces niveaux.

4.4. Impacts outre-mer

Le présent projet de loi s'applique dans les départements d'outre-mer (hors Mayotte), à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités soumises au principe de

³¹ *La négociation collective en 2012*, Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, édition 2013.

l'identité législative posé par l'article 73 de la Constitution. Ces collectivités bénéficieront dès lors de l'application du présent projet de loi dans les mêmes conditions qu'en métropole.

L'application du projet de loi à Mayotte, qui est régi par un code du travail spécifique, appelle un certain nombre d'adaptations. Le Gouvernement souhaite y procéder par voie d'ordonnance de l'article 38 de la Constitution.

Le projet de loi ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, et aux Terres australes et antarctiques françaises.

4.5. Impacts économiques et financiers

La mise en œuvre du volet représentativité patronale du présent projet de loi va avoir une incidence pour l'État, les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales de salariés.

4.5.1. Impacts sur le budget de l'État :

Si, dans le cadre de cette réforme, aucun scrutin n'est organisé, des marchés publics doivent être passés par l'État pour la mesure d'audience des organisations professionnelles d'employeurs.

Les principales prestations à assurer dans le cadre de la mise en œuvre de la présente réforme sont les suivantes :

a) Candidatures des organisations professionnelles d'employeurs :

Il est nécessaire de concevoir et mettre en place un portail internet permettant aux organisations professionnelles d'employeurs qui le souhaitent de se porter candidates en vue de voir établie leur représentativité. Ce portail doit leur permettre d'indiquer les branches dans lesquelles elles se portent candidates (ou le niveau national et interprofessionnel si elles souhaitent s'y porter candidates) et de déposer, pour chacune d'entre elles, les éléments nécessaires à l'établissement de leur représentativité et de leur poids (attestation de leur commissaire aux comptes sur leur nombre d'entreprises adhérentes et les salariés de celles-ci). Ce portail doit également permettre aux organisations professionnelles de branche d'indiquer la ou les confédérations nationales interprofessionnelles auxquelles elles adhèrent le cas échéant ainsi que la répartition retenue entre les différentes confédérations en cas de multi-adhésion. Cette procédure permettra à l'administration d'identifier les multi-adhésions et de les retraiter, dans le respect des choix opérés par l'OP de branche.

Le portail internet doit leur permettre de compléter les informations utiles à l'établissement de leur représentativité (éléments permettant la vérification de l'ensemble des critères cumulatifs) pour celles d'entre elles qui auront atteint le seuil de 8 % des entreprises adhérentes.

La sécurité de la procédure de dépôt de ces informations sur le portail internet est assurée par la délivrance de codes d'accès individualisés.

b) Traitement des candidatures des organisations professionnelles d'employeurs :

Les informations recueillies sont traitées par le ministère du travail qui doit disposer pour ce faire d'une application dédiée permettant de procéder aux vérifications nécessaires sur la complétude ou non des informations transmises, et d'instruire les demandes de reconnaissance de représentativité.

c) Calcul des seuils :

Un système décisionnel doit être mis en place permettant de calculer l'atteinte des seuils d'audience de 8 % et d'opposition de 50 % à partir d'un ensemble de règles de gestion discutées avec les partenaires sociaux dans le cadre du Haut conseil du dialogue social.

Pour assurer l'ensemble de ces prestations d'un haut niveau de complexité et la conduite du projet sous la responsabilité du ministère du travail, des prestataires d'assistance de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre devront être recrutés dans le courant de l'année 2014.

Une évaluation du coût budgétaire de ces outils et de ces prestations est difficile à réaliser a priori. En première approche, l'ensemble des prestations pour la mise en œuvre de la réforme devrait représenter un montant se situant entre 0,7 et 1 M€.

4.5.2. Impacts sur les entreprises

L'audience des organisations professionnelles et des confédérations interprofessionnelles d'employeurs étant mesurée au travers des adhésions des entreprises, ces dernières jouent un rôle déterminant dans l'établissement de la représentativité de ces organisations.

C'est à ces dernières qu'il revient, au travers de l'attestation de leur commissaire aux comptes, d'établir leur nombre d'adhérents. Dans ce contexte, aucune démarche particulière ne devrait être imposée aux entreprises adhérant à des organisations professionnelles d'employeurs. Celles qui adhèrent directement à des confédérations interprofessionnelles pourront le cas échéant être sollicitées mais les informations qui leur seront demandées sont limitées (nombre de salariés voire choix d'une confédération en cas de multi-adhésion).

Dans les rapports entre entreprises adhérentes et organisations professionnelles d'employeurs ou confédérations interprofessionnelles, certaines données devront sans doute être précisées lors de l'adhésion ou du renouvellement de l'adhésion, telles que celles portant sur la convention collective appliquée par l'entreprise et le nombre de salariés afférents. Ce sont en effet des informations structurantes pour la mesure d'audience.

4.6. Impacts sur l'emploi

La réforme de la représentativité patronale n'emporte pas de conséquence directe en matière d'emploi. Elle doit néanmoins contribuer à renforcer la légitimité des acteurs patronaux et, par là-même, celle de la négociation collective dont l'un des enjeux est précisément d'améliorer les conditions d'emploi et le régime de travail des salariés.

4.7. Impacts sociaux

La réforme de la représentativité patronale concerne au premier rang les organisations professionnelles d'employeurs et les confédérations interprofessionnelles. Celles-ci vont devoir désormais faire la preuve tous les quatre ans de leur représentativité dans une ou plusieurs branches et au niveau national et interprofessionnel. Il n'est pas possible d'estimer le nombre d'organisations professionnelles d'employeurs susceptibles ou non d'atteindre le seuil de représentativité de 8 %.

Au titre de leur audience, l'ensemble de ces organisations va devoir faire attester son nombre d'entreprises adhérentes (et les salariés employés) par un commissaire aux comptes, ce qui suppose que chacune d'entre elles soit en capacité de fournir à ce dernier la liste détaillée de ses entreprises adhérentes et de leurs salariés ventilés par branche.

Parallèlement, le projet de loi généralise la certification des comptes à l'ensemble des organisations professionnelles ou interprofessionnelles alors que le régime actuel n'impose cette obligation qu'à celles d'entre elles qui disposent de ressources annuelles supérieures ou égales à 230 000 €. Les obligations de dépôt des comptes sur le site www.journal-officiel.gouv.fr, en DIRECCTE ou sur le site des organisations demeurent, quant à elles, inchangées. Au 25 novembre 2013, 620 organisations ayant des ressources supérieures à 230 000 € ont déposé leurs comptes sur le site internet www.journal-officiel.gouv.fr.

La composition de certaines instances paritaires ou tripartites pourrait être modifiée du fait de la réforme pour tenir compte, du côté des employeurs, des résultats de la représentativité. Le rapport du Directeur général du travail mentionne ainsi le Conseil supérieur de la prud'homie, la Commission nationale de la négociation collective ou le Conseil national de l'emploi, trois instances dont la composition est fixée par voie réglementaire.

S'agissant des organisations syndicales de salariés, la mise en œuvre de la réforme de la représentativité patronale ne devrait pas *a priori* entraîner de bouleversement majeur dans leur vie interne. En revanche, les dispositions visant à conférer au ministre chargé du travail des prérogatives en matière de restructuration des branches pourraient les affecter en ce qu'elles pourraient avoir pour conséquences de modifier le champ d'une ou de plusieurs branches professionnelles et donc de faire évoluer le cadre et les conditions de négociation en leur sein.

4.8. - Impacts environnementaux

La réforme de la représentativité patronale n'emporte pas de conséquence en matière d'environnement. L'option privilégiée en terme d'organisation est celle d'une dématérialisation des procédures de dépôt et de traitement des informations permettant de vérifier le respect des critères de représentativité par les organisations professionnelles d'employeurs et confédérations interprofessionnelles. Dans ces conditions, il ne devrait pas y avoir de génération et de flux massifs de documents papier.

4.9. Impacts administratifs

Outre l'impact budgétaire décrit ci-dessus, la mise en œuvre de la réforme de la représentativité patronale doit avoir une incidence sur l'administration, en premier lieu sur la direction générale du travail.

Les principales étapes du processus seront les suivantes :

- appel à candidatures ;
- dépôt des candidatures ;
- calcul du seuil d'audience et du poids relatif ;
- dépôt des pièces complémentaires ;
- détermination de la liste des OP / confédérations représentatives ;
- calcul du seuil de 5 % par branche ;
- arrêtés de représentativité.

En termes organisationnels, après une première estimation, il faudrait mobiliser 2,5 ETP sur ce projet qui se décomposerait en 0,5 ETP pour le pilotage, 1 ETP pour le volet juridique et 1 ETP pour le volet SI.

Il n'est par contre pas à prévoir d'impact sur les DIRECCTE et autres services déconcentrés.

L'impact concernant l'aspect restructuration des branches du présent projet de loi nécessitera par ailleurs au moins 1 ETP puisqu'il faudra animer et préparer l'ensemble des travaux permettant d'aboutir à l'objectif de réduction des branches.

4.10. - Impacts sur le fonctionnement de la justice

L'absence de règles claires en matière de représentativité patronale génère aujourd'hui des procédures contentieuses longues.

La réforme de la représentativité patronale n'emporte pas de conséquence directe en matière de fonctionnement de la justice. De manière indirecte, il est possible d'anticiper quelques répercussions au travers d'actions contentieuses qui pourront, le cas échéant, être dirigées contre les décisions administratives déclarant irrecevables les candidatures d'organisations professionnelles d'employeurs ou de confédérations interprofessionnelles ne remplissant pas les critères (sur le respect des valeurs républicaines, l'indépendance et la transparence financière, l'ancienneté d'au moins deux ans, le champ géographique et matériel de leurs statuts, l'implantation territoriale équilibrée au sein de la branche). Ce contentieux pourra être porté devant le tribunal administratif de Paris, compétent en matière de recours contre les décisions du ministère du travail.

Un autre contentieux peut naître des contestations visant les arrêtés fixant la liste des organisations professionnelles d'employeurs et des confédérations interprofessionnelles représentatives. Sans modification de texte, ce contentieux peut être formé devant le tribunal administratif de Paris. Les objectifs de bonne administration de la justice et d'homogénéisation du traitement de contentieux proches justifient une modification du décret n° 2012-1130 du 5 octobre 2012 en vue de confier la connaissance de ce type de contentieux à la cour administrative d'appel de Paris.

Cette mesure, qui serait le pendant logique de ce qui a été décidé pour les arrêtés établissant la liste des organisations syndicales de salariés représentatives, vise en effet à éviter des délais de jugements qui peuvent être longs dans le cas où trois niveaux de juridiction (TA de Paris, puis CAA de Paris, puis Conseil d'État) devraient se prononcer. Le délai moyen de jugement en première instance, hors procédures d'urgence, était de 1 an, 3 mois et 21 jour au 31 décembre 2012 pour le TA de Paris. Or, des délais qui engendreraient une insécurité relativement longue autour des arrêtés de représentativité auraient un impact potentiellement bloquant sur la négociation collective, alors même que les négociations obligatoires se sont multipliées et que l'objectif de la loi est au contraire de redynamiser le dialogue social de branche.

Il n'est évidemment pas possible d'estimer précisément le nombre de contentieux qui pourraient dans ce cadre être confiés à la CAA de Paris, mais un parallèle peut être fait avec la réforme de la représentativité syndicale pour laquelle, à ce stade, 26 arrêtés sur les 476 publiés ont fait l'objet d'un contentieux.

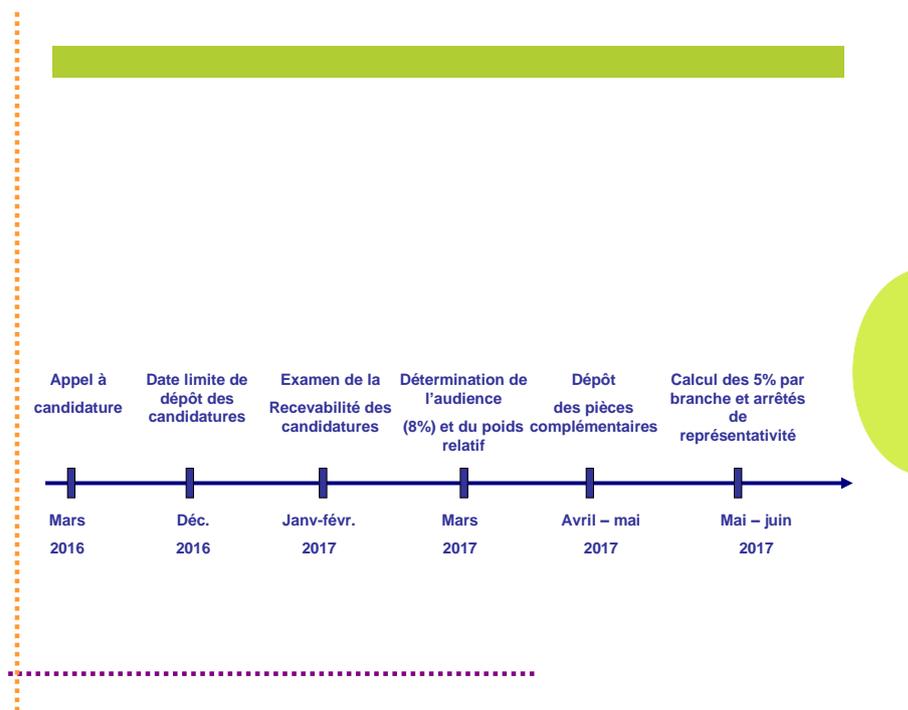
4.11. - Impacts sur les collectivités territoriales

La réforme de la représentativité patronale n'emporte pas de conséquence en matière de pouvoirs et de fonctionnement des collectivités territoriales.

5. Modalités d'application de la réforme

5.1. Application dans le temps

La mise en œuvre de la représentativité patronale est envisagée selon le calendrier précisé ci-dessous.



5.2. Application dans l'espace

Les mesures législatives sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République.

5.3. Consultations

5.3.1. La Commission Nationale de la Négociation Collective (CNNC)

La CNNC a été consultée dans sa séance du 14 janvier 2014.

5.4. Textes d'application

ARTICLE LOI	BASE LEGALE (code du travail)	NATURE	OBJET	ADMINISTRATION RESPONSABLE
Article 16	L. 2122-15	Décret en Conseil d'État	Définition du contenu et des modalités d'attestation des entreprises adhérentes aux organisations professionnelles d'employeurs et aux confédérations interprofessionnelles.	Ministère du Travail – DGT en lien avec le Ministère de la Justice
Article 16	L. 2122-16	Décret en Conseil d'État	Définition du contenu et des modalités d'attestation des entreprises adhérentes aux organisations professionnelles d'employeurs et aux confédérations interprofessionnelles.	Ministère du Travail – DGT en lien avec le Ministère de la Justice

ARTICLE LOI	BASE LEGALE (code du travail)	NATURE	OBJET	ADMINISTRATION RESPONSABLE
Article 16	L. 2122-16	Décret	Fixation d'un pourcentage d'entreprises et de salariés en dessous duquel une organisation professionnelle ne peut descendre pour affecter ses adhérents à une confédération interprofessionnelle dans l'hypothèse où elle est multi adhérente	Ministère du Travail - DGT
Article 16	L. 2122-17	Décret en Conseil d'État	Détermination des conditions dans lesquelles les organisations professionnelles d'employeurs se déclarent candidates en vue de l'établissement de leur représentativité	Ministère du Travail - DGT
Article 16	L. 2135-6	Décret	Modification des règles relatives à la certification des comptes des organisations professionnelles d'employeurs (décret n°2009-1665 du 28 décembre 2009)	Ministère du Travail - DGT
Article 16	L. 2261-19	Décret en Conseil d'État	Définition du contenu et des modalités d'attestation du nombre de salariés employés par les entreprises adhérentes en vue du calcul du poids dans le cadre de l'exercice du droit d'opposition majoritaire.	Ministère du Travail - DGT en lien avec le Ministère de la Justice
Article 16	L. 2261-31-1	Décret en Conseil d'État	Détermination des conditions dans lesquelles la décision de fusion de champ d'application est prise.	Ministère du Travail - DGT

Section 2 - REPRESENTATIVITE SYNDICALE (article 17)

1. État des lieux et obligation de légiférer

La réforme de la représentativité syndicale vise à rénover le dialogue social en conférant plus de légitimité aux organisations syndicales et aux accords collectifs qu'ils négocient. En fondant la représentativité des organisations syndicales sur des critères fiables et objectifs, et notamment sur l'audience syndicale mesurée régulièrement, la loi du 20 août 2008 et les dispositions de la loi du 15 octobre 2010 la complétant ont permis de conforter la légitimité des organisations syndicales à tous les niveaux de la négociation.

Antérieurement à la loi, la représentativité des organisations syndicales s'articulait de manière descendante à partir de la présomption irréfragable de représentativité dont bénéficiaient les cinq grandes confédérations d'organisations syndicales, - la CGT, la CGT- FO, la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC. Cette présomption au niveau national et interprofessionnel se déclinait ensuite au niveau des branches puis de l'entreprise.

La volonté de rénover ce système devenu obsolète a donné lieu à un important travail de réflexion et de concertation, qui s'est poursuivi tout au long de la mise en œuvre de la réforme et dans le cadre du travail de bilan du processus.

C'est sur la base de ce travail réalisé avec les tous les acteurs du dialogue social, au premier rang desquels les partenaires sociaux, que sont construits les ajustements législatifs présentés dans ce projet de loi.

1.1. La réforme de la représentativité syndicale

1.1.1. La loi n°2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail

L'élaboration de la réforme de la représentativité syndicale s'est tout d'abord appuyée sur de nombreuses réflexions préparatoires, en particulier le rapport remis par Raphaël Hadas-Lebel au Premier ministre en mai 2006 et l'avis du Conseil économique social et environnemental publié en novembre 2006.

Sur ce chantier essentiel, le Gouvernement a saisi les partenaires sociaux dès juin 2007 d'un document d'orientation les invitant à négocier sur les critères de la représentativité, les règles de validité des accords et la négociation collective dans les petites et moyennes entreprises. Ce document d'orientation, à la base de la position commune transposée dans la loi du 20 août 2008 a d'ailleurs constitué l'une des premières mises en œuvre de la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social.

Des négociations se sont tenues chaque semaine au premier trimestre 2008. En avril 2008, le MEDEF, la CGPME, la CGT et la CFDT ont signé une « position commune sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme ».

La première partie de la loi consacrée à la rénovation de la démocratie sociale reprenait les principes posés par la position commune et comportait les dispositions nécessaires pour leur donner force obligatoire. Les principaux articles qui y figurent peuvent être regroupés en trois grandes catégories.

La première catégorie d'articles visait à moderniser le système de représentativité des organisations syndicales de salariés en supprimant la présomption irréfragable de

représentativité et en fondant désormais celle-ci sur un ensemble de critères renouvelés et adaptés aux niveaux de l'entreprise, de la branche et interprofessionnel.

La seconde catégorie d'articles de ce projet prévoyait de nouvelles règles de validité de ceux-ci, renforçant ainsi leur légitimité.

Enfin, la troisième catégorie d'articles, complétés ultérieurement par la loi n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit avait pour objectif de garantir une meilleure transparence du financement des organisations syndicales et des organisations professionnelles. Elle impose une obligation d'établissement et de publicité des comptes pour les organisations syndicales et professionnelles ainsi qu'une obligation de certification pour celles dont les ressources dépassent un certain seuil.

1.1.2. Complétée par la loi n°2010-1215 du 15 octobre 2010

Conscient du fait que le dispositif de la loi du 20 août 2008 ne concernait que les entreprises soumises à l'obligation d'organiser des élections pour la mise en place des institutions représentatives du personnel, le législateur a prévu qu'une loi devait intervenir à l'issue d'une négociation interprofessionnelle devant aboutir au plus tard le 30 juin 2009 sur les moyens de renforcer l'effectivité de la représentation collective du personnel dans les petites entreprises et d'y mesurer l'audience des organisations syndicales dans les branches dans lesquelles plus de la moitié des salariés sont employés dans des entreprises où, en raison de leur taille, ne sont pas organisées d'élections professionnelles.

A la suite de la loi du 20 août 2008, les partenaires sociaux ont entamé des discussions qui ont débuté le 22 juin 2009. Ces discussions n'ont pas pu aboutir alors même que le ministre chargé du travail avait annoncé son intention de reprendre l'initiative sur ce sujet en l'absence d'accord des partenaires sociaux. Toutefois, le 20 janvier 2010, l'UPA, et la CFDT, la CGT, la CFTC et la CFE-CGC ont annoncé leur volonté d'avancer ensemble dans la discussion. Cette négociation a abouti à la rédaction d'une lettre commune adressée au Premier ministre et au ministre chargé du travail.

La loi adoptée le 15 octobre 2010 vise donc à ce que les choix des salariés des entreprises de moins de onze salariés soient pris en compte dans la détermination de l'audience des organisations syndicales au niveau des branches comme au plan interprofessionnel. Elle conduit à l'organisation d'un scrutin régional tous les quatre ans, dont le premier a eu lieu avant la fin de l'année 2012.

Les résultats issus du scrutin TPE ont participé à la première mesure de l'audience au niveau national et interprofessionnel et au niveau des branches pour laquelle les arrêtés de représentativité ont été publiés des mois de mai à décembre 2013.

1.2. Une jurisprudence abondante

Dès sa promulgation, la loi du 20 août 2008 qui a profondément bouleversé les règles et donc les pratiques en termes de droit syndical et de représentativité, a suscité un contentieux important tant au plan international qu'au plan national.

Les arrêts rendus par la Cour de cassation dans le cadre de la mise en œuvre du 20 août 2008 dans les entreprises ont permis de renforcer ses principes mais aussi d'en décliner concrètement ses dispositions dans un esprit pragmatique. La jurisprudence a ainsi enrichi le corpus de la loi tant dans le domaine des élections professionnelles que dans celui du droit syndical et des règles de la négociation collective.

La jurisprudence de la Cour de cassation a également permis d'éclairer les échanges du Haut Conseil du dialogue social, dans la mesure où les options retenues pour l'entreprise pouvaient être transposées au niveau de la branche (s'agissant par exemple de la prise en compte des élections partielles ou encore de l'appréciation des différents critères de représentativité).

1.3. Un travail de bilan réalisé tout au long du second semestre 2013

La loi du 20 août 2008 a prévu que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'application de certaines dispositions de la réforme dont le Haut Conseil du dialogue social tire les enseignements. Ce travail vise à élaborer des propositions d'amélioration du dispositif en vue de leur mise en œuvre pour la prochaine mesure de l'audience syndicale.

Cette démarche s'inscrit également dans le cadre de l'engagement pris par le Gouvernement auprès du Comité de la liberté syndicale de l'OIT d'examiner les points sur lesquels il a attiré son attention.

Lors de la Grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013, le Premier ministre a ainsi pu annoncer le lancement du bilan de la réforme de la représentativité syndicale dans le cadre du Haut Conseil du dialogue social. Ainsi, aux termes de la feuille de route sociale 2013-2014, *« ce travail de diagnostic contradictoire des forces et des faiblesses du processus de mise en œuvre des nouvelles règles de la représentativité syndicale permettra d'élaborer des propositions d'amélioration du dispositif (...). Il prendra en compte les observations des partenaires sociaux, les éléments issus de la jurisprudence et les normes internationales du travail »*.

Dans le cadre de la réalisation du bilan de la loi du 20 août 2008, le Ministère en charge du travail a lancé dès le mois d'août 2013 et en parallèle du processus de publication des arrêtés de représentativité de branche, un travail de fond avec les membres du Haut Conseil du dialogue social.

Trois réunions thématiques du Haut Conseil et de son groupe de suivi ont ainsi été organisées entre les mois de septembre et de novembre. Les premières séances ont porté sur le bilan de la réforme aux niveaux national et interprofessionnel et de la branche et en particulier sur la mise en œuvre du système de mesure de l'audience de la représentativité syndicale (dit « Système MARS »). Les séances suivantes ont porté sur le bilan du scrutin organisé en direction des salariés des très petites entreprises. Les dernières séances ont enfin porté sur le bilan de la réforme de la représentativité dans les entreprises.

Ce travail de bilan a été nourri par une réflexion plus large associant tous les acteurs qui ont concouru à la mise en œuvre de la loi :

- un appel à contribution relayé par un communiqué de presse a été lancé sur le site du Ministère du travail ;
- des sollicitations ont également été effectuées auprès de la Cour de cassation et du Conseil d'État ;
- des questionnaires ont été envoyés à des organisations de DRH dont les adhérents ont eu à mettre en œuvre concrètement la loi dans les entreprises ;
- des professeurs d'université ainsi que des avocats spécialistes du droit du travail ont également été sollicités afin qu'ils enrichissent la doctrine sur ce sujet ;
- enfin un travail de bilan en interne du ministère chargé du Travail a été réalisé avec, d'une part, la DARES, dont les analyses statistiques permettent de dresser un premier bilan quantitatif de la réforme et avec, d'autre part, les agents des services

déconcentrés du ministère dont les indications ont nourri les appréciations qualitatives qu'il est possible de porter sur la mise en œuvre de la loi.

Le bilan du Ministère du travail a été présenté pour avis à la Commission Nationale de la Négociation Collective le 16 décembre 2013.

Les membres du Haut Conseil du dialogue social, réunis en séance le 20 décembre 2013, ont élaboré un avis visant à tirer les enseignements du rapport du Ministère du travail et de l'application de la loi du 20 août 2008 et à émettre des propositions d'évolutions législatives, réglementaires et opérationnelles en lien avec la réforme de la représentativité syndicale. A cet avis sont annexées les contributions reçues par le Ministère du travail dans le cadre du bilan de la loi du 20 août 2008.

1.4. La nécessité d'une loi

Le travail de bilan réalisé par le Haut Conseil du dialogue social et le ministère du Travail a permis de faire ressortir les points sur lesquels les partenaires sociaux souhaitent que le législateur complète la réforme de 2008.

En particulier, il apparaît aujourd'hui nécessaire de clarifier certaines dispositions de la loi du 20 août 2008 au regard de l'importance de la jurisprudence. Il est ainsi prioritairement envisagé de prendre en compte les décisions jurisprudentielles intervenues durant le premier cycle de la mesure de l'audience et de compléter la réforme de la représentativité syndicale en intégrant les propositions consensuelles sur lesquelles les partenaires sociaux se sont exprimés dans le cadre du Haut Conseil du dialogue social.

2. Objectifs

Le projet de loi permet la mise en œuvre d'ajustements au dispositif issu de la loi du 20 août 2008 complété par la loi du 15 octobre 2010. Il n'en remet pas en cause l'équilibre général et n'en épuise pas les perspectives d'évolution.

Les évolutions plus structurelles du dispositif, s'agissant notamment du scrutin dans les TPE, feront l'objet de concertations complémentaires en vue de leur mise en œuvre effective pour la deuxième mesure de l'audience.

2.1.1. Sécuriser le processus électoral dans les entreprises

Le présent volet du projet de loi vise à apporter des clarifications au dispositif légal actuel dans le but de sécuriser le processus électoral dans les entreprises. En effet, certaines dispositions de la loi du 20 août 2008 avaient pu faire l'objet d'interrogations voire d'interprétations divergentes au sein des entreprises.

Une abondante jurisprudence de la Cour de cassation a permis pour partie d'y répondre. Toutefois face à l'importance de ce corpus jurisprudentiel et à certaines ambiguïtés persistantes, le cadre juridique encadrant le déroulement du processus électoral dans les entreprises apparaît aujourd'hui toujours complexe, parfois sources de tensions et de contentieux devant le juge administratif et le juge judiciaire.

A titre d'exemple, tant la question de la délimitation du périmètre de compétence de l'administration que celle des effets de la saisine de l'autorité administrative sur le déroulement des opérations électorales ont pu être source d'insécurité juridique pour les

différents acteurs du dialogue social. De même, l'absence de définition dans le code du travail du délai de convocation laissé aux organisations syndicales avant la tenue de la première réunion de négociation du protocole d'accord préélectoral a pu dans certains cas conduire à des comportements non coopératifs entre l'employeur et les organisations syndicales, source de tensions dans l'entreprise. Enfin, la coexistence de différentes règles de validité du protocole d'accord préélectoral a été de par la complexité qu'elle instaure source d'insécurité juridique voire de contentieux.

2.1.2. Approfondir le renforcement de la légitimité des organisations syndicales

Le présent volet du projet de loi vise également à poursuivre la rénovation du dialogue social et le renforcement de la légitimité des organisations syndicales initiés par la loi du 20 août 2008, notamment par des ajustements apportés aux règles encadrant le déroulement des élections professionnelles dans les entreprises et dans les TPE.

Le cas de l'affiliation des voix des organisations syndicales dans la mesure de l'audience en est particulièrement illustratif. La réforme de la représentativité a conféré une double finalité aux élections professionnelles, puisque celles-ci visent désormais à la fois à élire des représentants au sein des institutions représentatives du personnel et à participer à la mesure de l'audience syndicale dans l'entreprise, mais aussi au niveau des branches et au niveau national et interprofessionnel. Il apparaît donc important de renforcer la connaissance par le salarié de l'affiliation de l'organisation syndicale sur laquelle il décide de porter son vote, afin que celui-ci puisse participer efficacement à la mesure de l'audience syndicale aux niveaux de mesure supérieurs.

2.1.3. Renforcer l'action syndicale

Le troisième objectif poursuivi par ce texte est enfin de renforcer l'action syndicale. Cet objectif passe notamment par la clarification pour les organisations syndicales, les entreprises et les salariés concernés, du périmètre de désignation des délégués syndicaux qui soit au plus proche des salariés.

3. Options et dispositifs retenus

3.1. Les choix possibles

S'agissant des ajustements à la réforme de la représentativité syndicale, plusieurs options ont été envisagées dans le cadre du Haut Conseil du dialogue social et à l'aune des remarques et contributions exprimées par les différents acteurs du dialogue social sollicités à l'occasion du bilan des lois du 20 août 2008 et du 15 octobre 2010.

L'objectif de ces débats menés tout au long du second semestre de 2013, était, d'une part, de tirer les enseignements de l'application de ces deux lois en revenant sur cinq ans de mise en œuvre de la réforme de la représentativité syndicale, d'autre part, de façonner de manière la plus consensuelle possible les ajustements législatifs nécessaires à ces deux textes.

Les options écartées par le Gouvernement dans ce projet de loi sont les propositions qui n'ont pas abouti à un consensus au sein du Haut Conseil du dialogue social, notamment lors de la séance du 20 décembre 2013 qui a donné lieu à l'adoption d'un avis par ses membres sur les enseignements à tirer de la mise en œuvre des lois du 20 août 2008 et du 15 octobre 2010.

Parmi ces propositions, deux options appellent des développements spécifiques :

La première des options écartée est une remise en cause profonde des fondations de la réforme de la représentativité (suppression des seuils d'audience électorale, mesure de l'audience basée sur le nombre d'adhérents des organisations syndicales et non les suffrages qu'elles ont recueillis lors des élections professionnelles ; suppression de l'obligation pour le syndicat de désigner un délégué syndical qui recueille un minimum de 10% des suffrages sur son nom.)

Cette option non consensuelle a été rejetée dans le cadre des discussions au sein du Haut Conseil du dialogue social.

Le Gouvernement n'entend pas revenir sur le processus global engagé avec la réforme de la représentativité syndicale, dont l'objet est le renforcement de la légitimité des acteurs syndicaux.

La seconde option consiste à insérer dans ce projet de loi des dispositions visant à réviser en profondeur les règles du scrutin TPE en mettant en place un scrutin territorial sur listes syndicales composées de salariés issus des TPE qui siègeraient au sein de commissions paritaires locales.

Une telle option n'a pas été retenue dans le présent projet de loi comme étant non consensuelle dans le cadre des discussions du Haut Conseil du dialogue social. Si la CGT, la CFDT et la CFTC soutiennent l'évolution susmentionnée des règles du scrutin TPE, les organisations professionnelles que sont le MEDEF, la CGPME et l'UNAPL s'opposent à ces propositions. Du côté syndical, la CGT-FO et la CFE-CGC souhaitent pour leur part le maintien d'un scrutin sur sigle.

Le Gouvernement poursuivra la concertation, notamment dans le cadre du Haut Conseil du dialogue social, en vue de l'élaboration des évolutions de cet aspect de la mesure de l'audience dans l'optique de leur mise en œuvre pour la prochaine mesure en 2017. Les mesures législatives qui seront issues de cette concertation feront l'objet d'une initiative législative ultérieure.

3.2. Les solutions retenues

Les dispositions suivantes sont, à une exception près, les options considérées par le Gouvernement comme consensuelles à l'issue de la séance du Haut Conseil du dialogue social du 20 décembre 2013 durant laquelle ses membres ont adopté un avis sur les enseignements à tirer de l'application de la loi du 20 août 2008.

3.2.1. Fixation d'un délai minimal pour l'invitation à la négociation du protocole préélectoral

Il est proposé d'instaurer un délai fixe de quinze jours entre l'invitation à négocier le protocole d'accord préélectoral et la première réunion de négociation avec les organisations syndicales. Cet ajustement allonge en conséquence le délai global des négociations préélectorales et permet une meilleure anticipation des élections par les organisations syndicales. Il s'agit d'une demande consensuelle exprimée par les organisations syndicales dans le cadre du Haut Conseil du dialogue social.

Les actuelles dispositions du code du travail relatives au calendrier d'organisation des négociations préélectorales ne fixent pas de délai entre l'invitation des organisations syndicales à participer aux négociations préélectorales et la date de la première réunion de négociation. En effet, les articles L 2314-3 et L 2324-4 posent uniquement le principe suivant

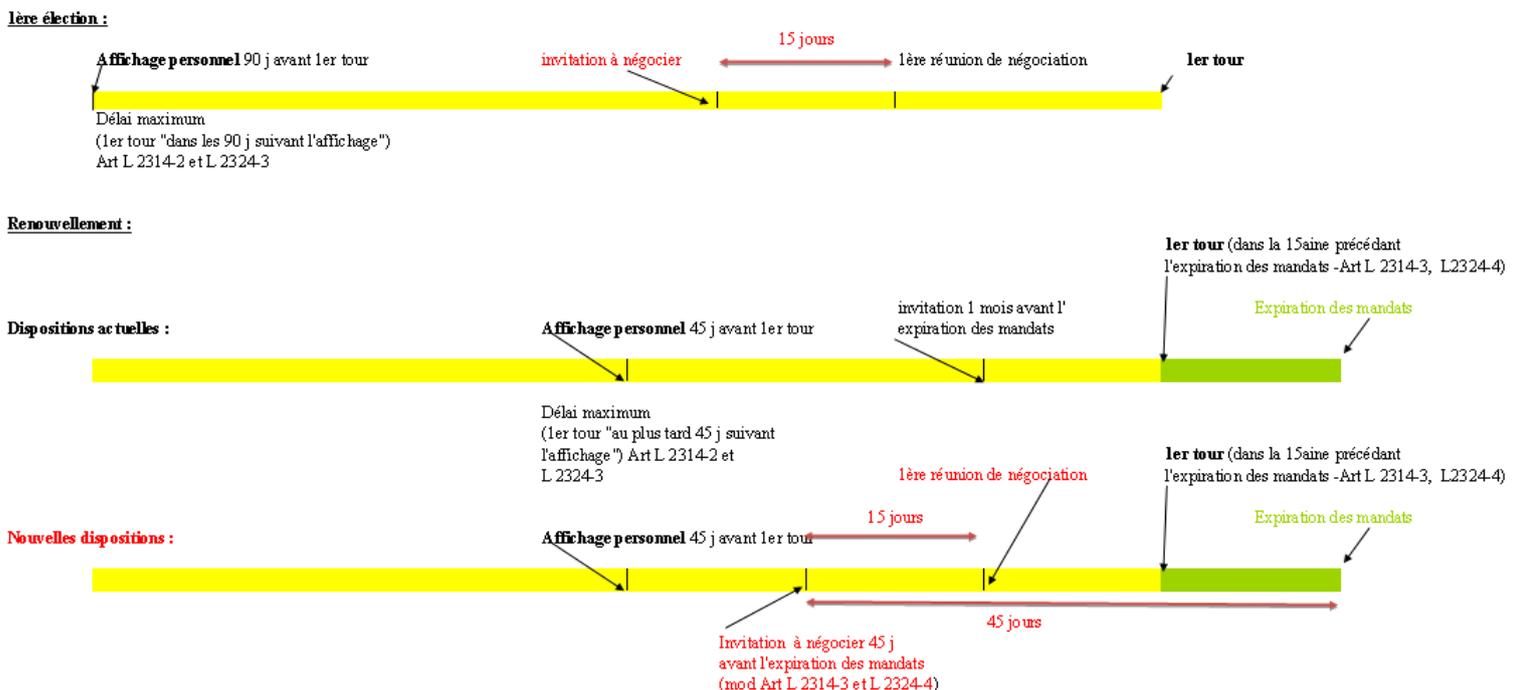
lequel, en cas de renouvellement de l'instance, l'invitation à négocier le protocole est effectuée un mois avant l'expiration des mandats, sachant que le premier tour de scrutin a lieu dans la quinzaine précédant l'expiration des mandats. Ce calendrier très serré conduit en pratique les employeurs à convoquer au plus vite les organisations syndicales afin de pouvoir négocier avec elles dès que possible les modalités de l'élection, et organiser l'ensemble des opérations préparatoires au scrutin.

Or ce très court délai de convocation ne permet pas facilement aux organisations syndicales de s'organiser et de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir participer utilement aux négociations préélectorales et présenter des listes de candidats.

Afin de remédier à cette situation et de réduire les cas d'absence des organisations syndicales aux négociations préélectorales, il est proposé de sécuriser le dispositif existant :

- en instaurant, pour tous les types d'élection (première mise en place ou renouvellement), un délai minimal entre l'invitation à négocier le protocole et la première réunion de négociation. Comme souhaité par l'ensemble des organisations syndicales membres du Haut Conseil du dialogue social, ce délai est fixé à 15 jours minimum ;
- en allongeant, par voie de conséquence, pour les renouvellements d'instance, le délai global d'invitation des organisations syndicales qui est porté à 45 jours avant l'expiration des mandats.

Calendrier d'organisation des négociations préélectorales



3.2.2. Sécurisation des mandats en cours et du processus électoral

Afin de sécuriser la préparation des élections et les mandats en cours des représentants élus du personnel au moment de l'arbitrage préélectoral, il est devenu indispensable de clarifier le rôle et les limites de la compétence de l'autorité administrative lorsqu'elle est appelée à arbitrer les désaccords au sein de l'entreprise et de préciser les conséquences de l'intervention

de l'administration sur les mandats en cours, en transposant la jurisprudence « AVIS » de la Cour de cassation³².

Le processus électoral est organisé par un protocole préélectoral, signé de l'employeur et des organisations syndicales, qui en fixe les modalités. En cas de désaccord, l'autorité administrative, le DIRECCTE, peut être saisi pour procéder à un arbitrage. C'est en revanche le tribunal d'instance, juge de l'élection, qui est compétent pour fixer les modalités matérielles d'organisation du scrutin.

Pour donner pleine efficacité à l'intervention administrative et à l'intervention judiciaire, sans risquer de laisser les entreprises sans aucune représentation élue du personnel entre l'échéance des anciens mandats à leur terme et l'élection des nouveaux représentants du personnel, la Cour de cassation a, dans un arrêt « AVIS » du 26 septembre 2012, posé comme principe que dès lors que l'autorité administrative était valablement saisie d'une demande d'arbitrage, cette saisine avait pour conséquence :

- de suspendre le processus électoral jusqu'à la décision du DIRECCTE, les élections ne pouvant être organisées que conformément à cette décision ;
- de proroger de plein droit les mandats en cours des élus jusqu'à l'organisation régulière du scrutin et la proclamation des résultats du premier tour de celui-ci.

Afin de sécuriser les mandats des élus, et de rendre cohérent l'ensemble du dispositif de préparation des élections, il est proposé de transposer les principes retenus par la Cour de cassation dans l'intérêt d'un bon fonctionnement des instances. Il est ainsi proposé de proroger les mandats des élus en cours, jusqu'à la proclamation des résultats du scrutin, sans plus de précision (soit à l'issue du 1^{er} tour, mais aussi du 2^{ème} s'il en est organisé un).

Il est par ailleurs proposé de sécuriser les mandats des élus en cas de procédure d'arbitrage et de clarifier les conditions d'intervention de l'autorité administrative lorsqu'aucune négociation n'a pu être engagée pour préparer le processus électoral.

Sont ici concernés les cas dans lesquels aucune organisation syndicale n'ayant répondu à l'invitation de l'employeur, aucune négociation n'a pu avoir lieu au sein de l'entreprise pour préparer les élections. Certains employeurs sont, dans ces circonstances, amenés à saisir l'administration pour définir le cadre des élections (fixation des établissements distincts, répartition du personnel et des sièges entre les collèges), de la même manière que s'il y avait eu un réel désaccord avec les organisations syndicales.

Or le recours à l'administration doit s'analyser comme une demande d'arbitrage entre des positions opposées, l'autorité administrative intervenant comme garante de la régularité du processus et de l'équilibre des négociations.

En cas de « carence » des organisations syndicales, il n'y a, faute de partenaires, pas de négociation. Il ne peut donc y avoir de constat de désaccord. Il n'y a en conséquence pas lieu à arbitrage, et donc à compétence de l'autorité administrative.

Afin de sécuriser le processus électoral, il est proposé de poser ce principe pour l'ensemble des clauses du protocole relevant de l'arbitrage administratif, hormis pour les élections des

³² Arrêt n°1855 du 26 septembre 2012 (11-60.231) de la chambre sociale de la Cour de cassation

délégués de site. Dans cette hypothèse, l'administration est en effet appelée à jouer un rôle plus large que celui d'un simple arbitre.

3.2.3. Harmonisation et clarification des règles de validité du protocole d'accord préélectoral

Il est proposé d'harmoniser et de clarifier les différentes règles de validité des clauses du protocole d'accord préélectoral.

Les règles de validité du protocole d'accord préélectoral, telles que conçues dans la loi du 20 août 2008, ne sont pas uniformes. Elles peuvent, suivant le thème abordé, relever de quatre régimes différents : double majorité, unanimité, accord collectif, accord simple non caractérisé. Cette diversité de régimes est devenue source d'une complexité injustifiée pour les partenaires des négociations préélectorales, constat d'ailleurs consensuel au sein du Haut Conseil du dialogue social.

Afin de réduire cette complexité sans toucher au principe de l'unanimité ni aux possibilités de recours à des accords collectifs sur certains points, et de sécuriser ainsi les élections, plusieurs propositions sont retenues par le présent projet de loi :

- poser comme principe général de validité du protocole la règle de la double majorité, sauf disposition dérogatoire explicite ;
- clarifier et harmoniser la rédaction de la condition d'unanimité des organisations syndicales représentatives dans l'entreprise pour les clauses relatives aux dérogations au nombre légal et à la composition légale des collèges électoraux et aux horaires d'élection hors temps de travail.

3.2.4. Indication de l'affiliation pour permettre l'agrégation des suffrages pour la mesure de l'audience

Il est proposé de préciser les modalités selon lesquelles le syndicat doit porter à la connaissance des électeurs lors du dépôt de sa liste l'organisation syndicale à laquelle il est affilié, pour permettre à celle-ci d'agréger aux niveaux supérieurs les suffrages recueillis par son syndicat affilié.

Les pratiques syndicales sont en effet très diverses en la matière, eu égard à l'hétérogénéité de la structuration syndicale en entreprise.

Le présent projet de loi vise donc à compléter la réforme de la représentativité syndicale qui confère une double finalité aux élections professionnelles organisées dans les entreprises, en ce que celles-ci visent désormais à la fois à élire des représentants au sein des institutions représentatives du personnel et à participer à la mesure de l'audience dans l'entreprise, ainsi qu'au niveau des branches professionnelles et au niveau national et interprofessionnel.

A la suite de la jurisprudence de la Cour de cassation, il est désormais important que le salarié ait connaissance de l'affiliation de l'organisation syndicale sur laquelle il décide de porter son vote, afin que celui-ci puisse participer efficacement à la mesure de l'audience syndicale aux niveaux de mesure supérieurs.

Le présent projet de loi prévoit bien qu'il s'agit d'une faculté pour les organisations syndicales. La conséquence de l'absence d'indication par l'organisation syndicale en entreprise quant à sa non affiliation consiste à ce qu'il ne soit pas tenu compte des votes des

salariés concernés lors de l'agrégation des résultats visant à la détermination de la mesure de la représentativité des confédérations auxquelles ces organisations sont affiliées.

Cet équilibre permet de respecter le principe de la liberté syndicale.

La proposition du présent projet de loi est consensuelle à l'exception de la CGT-FO qui considère que la jurisprudence se suffit aujourd'hui à elle-même.

3.2.5. Clarification de la date de fin de mandat de délégué syndical

Il est proposé de préciser la date de fin du mandat de délégué syndical en procédant à la codification de la jurisprudence de la Cour de cassation sur ce point.

Par l'arrêt Soc. 22 sept 2010, n°09-60435 la chambre sociale de la Cour de cassation considère que « le mandat de délégué syndical [prend] fin lors du renouvellement des institutions représentatives dans l'entreprise, la désignation, à l'issue de ces nouvelles élections, d'un délégué syndical, fait courir à compter de la date de cette désignation le délai prévu par l'article R. 2324-24 du code du travail même si le salarié désigné exerçait déjà cette mission avant le nouveau scrutin ».

Une telle jurisprudence implique que les organisations syndicales doivent désigner à nouveau leurs délégués syndicaux suite au renouvellement des institutions représentatives du personnel s'il s'agit des salariés qu'elles avaient désignés lors du cycle précédent.

Comme cela a pu l'être signalé au sein du Haut Conseil du dialogue social, la codification de cette jurisprudence permettrait de la rendre plus claire et plus lisible, notamment pour les organisations syndicales qui garantiront ainsi aux délégués syndicaux qu'elles désignent un accès aux heures de délégation, une protection contre le licenciement et le droit de participer aux négociations collectives.

3.2.6. Assouplissement de l'exigence d'avoir recueilli 10% pour être désigné délégué syndical (rappel de l'ordre de priorité à respecter pour l'organisation syndicale représentative mais sans qu'elle se trouve dans l'impossibilité de désigner un délégué syndical)

Il est proposé d'assouplir les règles de désignation d'un délégué syndical lorsque l'organisation syndicale représentative ne dispose d'aucun candidat ayant recueilli 10% des suffrages sur son nom propre.

Le deuxième alinéa de l'article L.2143-3 du code du travail dispose que « *s'il ne reste, dans l'entreprise ou l'établissement, plus aucun candidat aux élections professionnelles qui remplit les conditions mentionnées au premier alinéa [avoir recueilli sur son nom au moins 10% des suffrages exprimés au premier tour des élections au CE ou de la DUP ou des DP, quel que soit le nombre de votants], une organisation syndicale représentative peut désigner un délégué syndical parmi les autres candidats, ou, à défaut, parmi ses adhérents au sein de l'entreprise ou de l'établissement* ».

La mesure vise à clarifier le texte actuellement appliqué dans le sens de la jurisprudence de la Cour de cassation pour garantir la possibilité de désigner un délégué syndical et rappeler l'ordre de priorité pour sa désignation. Par trois arrêts du 27 février 2013 la chambre sociale a en effet affirmé dans des attendus de principe que « l'exigence posée par le premier alinéa de l'article L.2143-3 imposait au syndicat une priorité dans le choix de désignation de son représentant, mais qu'elle ne devait pas conduire à empêcher totalement une organisation

syndicale, reconnue représentative, de disposer d'un représentant dans l'entreprise, la désignation d'un délégué syndical étant un droit »³³.

3.2.7. Déconnexion du périmètre de désignation du délégué syndical du périmètre de la représentativité

Il est proposé de permettre la désignation d'un délégué syndical sur un périmètre différent de celui sur lequel est organisée l'élection sur laquelle se fonde la mesure de l'audience, pour permettre en particulier une désignation du délégué syndical au plus près des salariés. Cette demande exprimée par les organisations syndicales membres du Haut Conseil du dialogue social et en particulier par la CGT, la CFDT, la CGT-FO et la CFE-CGC n'a cependant pas recueilli l'approbation des principales organisations professionnelles.

Par un arrêt du 18 mai 2011, la Cour de cassation a jugé que, sauf accord collectif en disposant autrement, le périmètre de désignation du délégué syndical est le même que celui retenu, lors des dernières élections, pour la mise en place du comité d'entreprise ou d'établissement.

En permettant la déconnexion entre le niveau de mesure de l'audience (comité d'entreprise ou d'établissement) et le niveau de désignation du délégué syndical, la présente mesure vise à ouvrir la possibilité de désigner des délégués syndicaux au niveau de mise en place des délégués du personnel, et revient ainsi sur la jurisprudence.

La formulation retenue s'appuie sur la définition jurisprudentielle de la notion d'établissement distinct.

3.2.8. Rétablissement des conditions de désignation du représentant syndical au comité d'entreprise qui existaient avant la loi du 20 août 2008

Conformément aux préconisations que la Cour de cassation a faites dans sa contribution au rapport de bilan de la loi du 20 août 2008, il est proposé de réinstaurer la condition pour l'organisation syndicale d'être représentative pour lui permettre de désigner un représentant syndical au comité d'entreprise.

Avant la réforme de la représentativité syndicale chaque organisation syndicale représentative dans l'entreprise pouvait désigner un représentant syndical au comité d'entreprise, quelle que soit la taille de l'entreprise concernée. La loi du 20 août 2008 a établi une distinction entre les entreprises de moins de 300 salariés dans lesquelles le délégué syndical (désigné par une organisation syndicale représentative dans l'entreprise) est membre du CE de droit, et les entreprises de plus de 300 salariés dans lesquelles les organisations syndicales disposant d'au moins deux élus au sein de ce comité peuvent y désigner un représentant.

Une telle rédaction peut conduire à ce que dans un certain nombre de cas un syndicat représentatif ne pourra pas désigner un représentant syndical au comité d'entreprise s'il ne dispose pas d'élus ou ne dispose que d'un seul élu, tandis qu'un syndicat non représentatif mais ayant deux élus au comité d'entreprise soit ainsi en capacité de le faire.

Dans son rapport la Cour de cassation considère que ce point mérite une attention particulière notamment car la rédaction actuelle peut conduire « à exclure la présence de syndicats

³³ Rapport de la Cour de cassation annexé au rapport de bilan sur la loi du 20 août 2008

représentatifs, les privant ainsi d'une source importante d'information et d'un lieu privilégié d'expression alors pourtant qu'ils vont devoir négocier au nom des salariés ».

3.2.9. Ajout d'un critère de transparence financière pour la recevabilité des candidatures au scrutin TPE

Il est proposé d'intégrer l'exigence de transparence financière dans les critères de recevabilité des candidatures des organisations aux élections dans les très petites entreprises. Ce critère constitue ainsi un élément du socle commun applicable pour les organisations syndicales comme patronales pour l'ensemble des niveaux de représentation.

Le respect de la transparence financière est une exigence qui a été posée pour toutes les organisations syndicales, quel que soit leur niveau de ressources, par la loi du 20 août 2008.

Les organisations syndicales candidates au scrutin TPE sont déjà tenues de satisfaire les critères de respect des valeurs républicaines, d'indépendance et d'ancienneté minimale de deux ans sur le champ géographique concerné au moment du dépôt de leur candidature.

La présente mesure vise à compléter le socle commun actuellement en place s'agissant du respect du critère de transparence financière. La vérification du critère de transparence financière participe en effet de la garantie d'indépendance dont doivent faire preuve les organisations syndicales candidates aux élections professionnelles comme au scrutin visant les salariés des très petites entreprises.

Elle permettrait enfin d'éviter les difficultés rencontrées lors du scrutin TPE de 2012 avec les contentieux liés à la candidature de plusieurs organisations qui ont finalement été écartées du scrutin par le juge.

4. Impacts de la loi

4.1. - Impacts sociaux

Les impacts sociaux des dispositions législatives présentées apparaissent divers compte tenu de la variété des mesures envisagées. Pour autant, deux cas de figures peuvent être distingués :

- certaines mesures devraient avoir un impact important pour les organisations syndicales et les entreprises. Il en est notamment ainsi de la redéfinition du périmètre servant à la désignation du délégué syndical qui pourrait notamment entraîner une augmentation du nombre de délégués syndicaux ;
- d'autres mesures devraient avoir un impact plus mesuré. C'est le cas des ajustements relatifs à la définition de nouvelles règles encadrant le processus préélectoral dont le coût d'appropriation devrait être assez faible pour les acteurs concernés notamment au regard de la sécurisation juridique apportée et de la codification de la jurisprudence de la Cour de cassation qui est déjà prise en compte par les acteurs sociaux.

4.1.1. Une reconfiguration partielle du paysage syndical en entreprises

La déconnexion du périmètre de la mesure de l'audience syndicale de celui de la désignation du délégué syndical vise à permettre une représentation syndicale des salariés au plus proche de leur cadre de travail.

Il apparaît difficile de quantifier le nombre de délégués syndicaux additionnels qui seront désignés dans les entreprises.

Si à l'heure actuelle la DARES estime à 101 663 le nombre de délégués syndicaux dans les établissements de 20 salariés et plus du secteur marchand non agricole dans le cadre de son enquête REPONSE 2010-2011, pour autant, la ventilation de ce chiffre selon le périmètre retenu pour la désignation du délégué syndical (CE ou DP) n'est pas connue.

La modification de la règle de désignation du représentant syndical au comité d'entreprise permettra quant à elle, par une application stricte du principe de représentativité syndicale, de mettre fin à certaines situations incohérentes qui pouvaient conduire certains représentants de syndicats représentatifs à ne pas disposer des informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions syndicales.

4.1.2. Une nécessaire appropriation du nouveau cadre légal entourant le déroulement des élections en entreprises

Les ajustements apportés vont nécessiter de la part des différents acteurs du dialogue social en entreprises (organisations syndicales, délégués syndicaux, employeurs) une appropriation du nouveau cadre légal entourant ce processus :

- la mise en place du délai de quinze jours entre l'invitation à négocier le protocole d'accord préélectoral et la première réunion de négociation devra être appropriée par les entreprises et intégrée à leur calendrier d'organisation des élections professionnelles. Ce délai permettra en outre aux organisations syndicales de s'organiser afin de participer aux négociations du protocole d'accord dans les entreprises afin de limiter le phénomène de carence qui a été mis en lumière dans le bilan des lois du 20 août 2008 et du 15 octobre 2010 mentionnées plus haut ;
- l'harmonisation et la clarification des différentes règles de validité des clauses du protocole d'accord préélectoral permettra la sécurisation du processus de négociation de ce document pour les employeurs et les organisations syndicales mais nécessitera une appropriation ; Toutefois, au regard de la sécurisation qu'elle apportera pour l'ensemble des acteurs concernés, cette appropriation paraît constituer un impact limité au regard de bénéfices attendus.

Ces mesures de clarification du cadre juridique existant, associées à des mesures modifiant à la marge le cadre du vote des salariés permettront à ces derniers, comme aux entreprises et aux organisations syndicales d'avoir une meilleure visibilité sur le dispositif de mesure de l'audience mis en place par les lois du 20 août 2008 et du 15 octobre 2010 :

- la modification de la règle d'agrégation des suffrages aux niveaux des branches et au niveau national et interprofessionnel permettra une meilleure lisibilité de la remontée des résultats des entreprises vers les niveaux supérieurs de mesure de l'audience. Une telle mesure contribue à améliorer la sincérité du vote et donc à légitimer les organisations syndicales bénéficiant des suffrages des salariés ;
- la mesure visant à compléter les critères de recevabilité des candidatures au scrutin TPE par le critère de la transparence financière conduit à garantir la transparence à tous les niveaux de la mesure de l'audience, principe qui garantit la légitimité des acteurs syndicaux et contribue ainsi à les renforcer. Elle vise aussi à prévenir des contentieux qui ont eu un impact non négligeable sur le déroulé des élections TPE menées en 2012.

Les ajustements au corpus juridique existant, notamment par la codification de la jurisprudence de la Cour de cassation, auront un impact social limité sur les acteurs du dialogue social dans les entreprises puisqu'ils sont déjà largement mis en œuvre, mais concourront à la clarification et à une meilleure accessibilité du droit.

4.2. - Impacts économiques et financiers

Les ajustements de la réforme de la représentativité syndicale visant à clarifier et sécuriser le dispositif mis en place par la loi du 20 août 2008, permettront de définir un cadre juridique plus stable et clair pour les entreprises.

En particulier, la mesure visant à clarifier le rôle d'arbitrage de l'administration en cas d'absence de négociateurs syndicaux au moment de l'élaboration du protocole d'accord préélectoral permettra aux entreprises d'élaborer leurs protocoles plus rapidement, sans avoir à réaliser une saisine de l'administration qui entraîne des délais supplémentaires avant l'organisation des élections professionnelles.

La mesure visant à déconnecter le périmètre de désignation du délégué syndical du périmètre de mesure de l'audience pourra conduire à une hausse du nombre de délégués syndicaux dans les entreprises qu'il est difficile d'évaluer à l'heure actuelle. Cela pourra entraîner une hausse des coûts pour les entreprises, notamment car elles devront financer des crédits d'heure supplémentaires pour les délégués syndicaux additionnels désignés.

4.3. - Impacts sur l'emploi

Les ajustements de la réforme de la représentativité syndicale n'emportent pas de conséquence directe en matière d'emploi. Ils doivent néanmoins contribuer à renforcer la légitimité des acteurs syndicaux et, par là-même, celle de la négociation collective dont l'un des enjeux est précisément d'améliorer les conditions d'emploi et le régime de travail des salariés.

4.4. - Impacts administratifs

Seule la disposition relative à la clarification du rôle de l'administration présente un impact administratif. Les autres mesures ne présentent pas d'impact car elles ne modifient pas le périmètre de compétence et la charge de l'administration.

La question de la compétence de l'administration pour arbitrer les désaccords préélectoraux en cas d'absence des organisations syndicales à la négociation du protocole d'accord préélectoral est une question qui se pose aujourd'hui de plus en plus fréquemment.

La Cour de Cassation ne s'est pas encore prononcée sur cette question depuis la loi du 20 août 2008. En l'absence de jurisprudence, les décisions des services ne sont aujourd'hui pas harmonisées. En effet, certaines DIRECCTE saisies dans ce cas de figure s'estiment compétentes alors que la majorité d'entre elles rejettent aujourd'hui la demande pour incompétence.

Ainsi, la mesure législative du projet de loi, en posant le principe de l'incompétence de l'administration permet d'harmoniser la position des services déconcentrés sur l'ensemble du territoire et conduit à diminuer le nombre de décisions que devront rendre les DIRECCTE et de recours hiérarchiques dont elles pourront faire l'objet. En outre, cette mesure donne tout son sens à l'arbitrage administratif en limitant les saisines des services aux seuls cas de désaccords réels entre deux parties qui ont des positions opposées.

Selon les statistiques tirées du rapport d'activité de l'inspection du travail en 2011, environ 850 décisions d'arbitrage préélectoral ont été rendues par les services en 2011.

4.5. - Impacts sur le fonctionnement de la justice

Les ajustements à la réforme de la représentativité syndicale n'emportent pas de conséquence importante en matière de fonctionnement de la justice.

En procédant à la codification de la jurisprudence ou en simplifiant le droit positif, les dispositions proposées limitent le contentieux.

4.6. Impacts environnementaux

Les ajustements à la réforme de la représentativité syndicale n'emportent pas de conséquence en matière d'environnement.

4.7. Prise en compte du handicap

Les dispositions concernées n'auront pas d'impact sur la prise en compte du handicap.

4.8. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Les dispositions concernées n'auront pas d'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.

4.9. Impacts juridiques

Les dispositions proposées sont des mesures de clarification de dispositions législatives existantes ne nécessitant pas de mesure d'application réglementaire particulière.

4.10. Impacts sur les collectivités territoriales

La réforme de la représentativité syndicale n'emporte pas de conséquence en matière de pouvoirs et de fonctionnement des collectivités territoriales.

4.11. Impacts outre-mer

Le présent projet de loi s'applique dans les départements d'outre-mer (hors Mayotte), à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités soumises au principe de l'identité législative posé par l'article 73 de la Constitution. Ces collectivités bénéficieront dès lors de l'application du présent projet de loi dans les mêmes conditions qu'en métropole.

L'application du projet de loi à Mayotte, qui est régi par un code du travail spécifique, appelle un certain nombre d'adaptations. Le Gouvernement souhaite y procéder par voie d'ordonnance de l'article 38 de la Constitution.

Le projet de loi ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, et aux Terres australes et antarctiques françaises

5. Modalités d'application de la réforme

5.1. Application dans le temps

Les mesures législatives relatives aux ajustements à la réforme de la représentativité syndicale prévoient une application au lendemain du jour de leur publication au Journal Officiel, à l'exception de la disposition relative à l'indication de l'affiliation pour permettre l'agrégation

des suffrages pour la mesure de l'audience dont l'entrée en vigueur est prévue à compter du 1^{er} janvier 2015.

5.2. Application dans l'espace

Les mesures législatives sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République.

5.3. Consultations

La Commission Nationale de la Négociation Collective a été consultée dans sa séance du 14 janvier 2014.

Section 3 - FINANCEMENT DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES (article 18)

A l'instar de la démocratie politique, la démocratie sociale nécessite en premier lieu l'engagement militant des citoyennes et citoyens qui s'investissent au sein des organisations syndicales et patronales qui la font vivre.

Cette évidence première ne doit pas occulter le fait que la démocratie sociale nécessite de mobiliser également légitimement des ressources financières à la hauteur des missions dévolues aux organisations syndicales et patronales.

Assumer cette réalité et lui donner un cadre stable, clair et transparent participe, au côté de la réforme de la représentativité syndicale et patronale poursuivie dans le cadre de la présente loi, d'un objectif de renforcement de la démocratie sociale et, plus largement, d'un objectif général d'approfondissement de la vie démocratique du pays autour d'une exigence de transparence. C'est le sens de l'agenda construit lors de la Grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013.

La question du financement du dialogue social est le produit d'une histoire sociale. Celle-ci n'est ni occulte, ni illégitime. Elle correspond à la sédimentation de dispositifs et de pratiques issus de la négociation sociale, de décisions politiques ou d'usages bâtis au fil du développement du paritarisme et du dialogue social.

Pour autant, cette question soulève des débats récurrents quant à la légitimité de ces financements, l'absence de transparence dans leur origine et les incertitudes quant à leur montant réel.

L'exigence de transparence financière constitue désormais un critère commun de représentativité des organisations. La publication des comptes des organisations a permis un progrès qualitatif important dans l'accessibilité des informations relatives à la structure de financements des organisations.

Les ressources financières des organisations reposent en premier lieu sur les cotisations de leurs adhérents. Ces dernières constituent l'assise nécessaire sur laquelle se fonde l'action de représentation et de défense des intérêts qui est au cœur du rôle institutionnel et statutaire des organisations syndicales et patronales.

Ces ressources issues des cotisations ne sont néanmoins pas suffisantes pour leur permettre de prendre en charge pleinement les missions d'intérêt général qu'elles assument, que ce soit dans le cadre de la gestion paritaire d'organismes ou, plus largement, par leur association à la conception et à la mise en œuvre de politiques publiques, principalement dans le domaine social. Des formes de financement mutualisé sont donc nécessaires à ce titre.

Les dispositions du présent projet de loi visent à une rationalisation des sources du financement destinées à leur permettre d'assumer ces missions au regard de trois axes de progrès :

- une plus grande transparence globale quant à l'origine des financements, aux modalités de leur attribution et à leurs règles de répartition ;
- une clarification des sources de financement pour prévenir toute confusion entre le financement des organisations et les politiques publiques qui justifient ces financements ;

- une prise en charge assumée des missions d'intérêt général assurées par les partenaires sociaux combinée à une exigence de rendu-compte global de l'usage des fonds.

1. État des lieux et nécessité de légiférer

1.1. Le cadre général du financement des organisations syndicales et patronales

1.1.1. Les sources de financement

Schématiquement, on peut distinguer trois types de ressources :

- les ressources propres des organisations (a) ;
- les ressources issues du paritarisme (b) ;
- les ressources issues de subventions publiques (c).

Au côté de ces ressources qui financent la structure et l'action générale des organisations figurent les ressources fournies dans le cadre du dialogue social interne à l'entreprise (délégation d'heures, accord de droit de droit syndical) ou au travers du fonctionnement des institutions représentatives du personnel. Ces éléments ne font pas l'objet de développement dans le cadre de la présente étude d'impact et ne sont pas modifiés par le projet de loi.

a) Les ressources propres des organisations syndicales et professionnelles

Le financement des organisations syndicales et professionnelles de salariés et d'employeurs passe avant tout par les cotisations de leurs adhérents. Elles sont en effet la garantie de l'indépendance et de l'autonomie des organisations. Le montant de la cotisation est très variable, d'une organisation à l'autre, mais également dans certains cas au sein d'une même confédération, ce montant pouvant être déterminé par l'organisation locale.

En moyenne, les cotisations représentent autour de 30% des ressources des organisations patronales comme syndicale. Toutefois, la part des cotisations dans les ressources globales de chaque organisation est très inégale.

Pour les organisations syndicales, il convient de noter que la cotisation des adhérents fait l'objet d'un support public au travers d'un crédit d'impôt (une réduction d'impôt avant la de finances pour 2013) à hauteur de 66% de la cotisation annuelle versée dans la limite de 1% du salaire brut imposable.

Les autres ressources propres des organisations (vente de services et de publications, revenus financiers et locatifs) sont en règle générale d'un niveau marginal, en dehors de cas particuliers liés à des ressources patrimoniales.

b) Les ressources issues du paritarisme

Les organisations syndicales et professionnelles de salariés et d'employeurs perçoivent des ressources au titre du paritarisme.

Elles participent en effet à un grand nombre d'organismes paritaires en charge de la gestion de politiques publiques spécifiques. Cela concerne essentiellement le champ social (caisses de sécurité sociale, assurance chômage, retraites complémentaires, institutions de prévoyance) et de la formation professionnelle, mais on trouve ce type d'organismes également de manière plus ponctuelle dans d'autres champs (« 1% logement »).

Si le fait de siéger dans l'un de ces organismes ne donne jamais droit à rémunération, tous les organismes procèdent toutefois au défraiement direct des administrateurs qui y siègent, pour leurs frais de déplacement, de séjour, de restauration, etc.

Dans la plupart des cas, ils financent aussi directement ou indirectement les organisations syndicales et professionnelles elles-mêmes. Les bases juridiques et les modalités de ce financement sont très diverses, dépendant de chaque organisme. Ces financements ne font pas l'objet d'une approche consolidée et aisément accessible, eu égard à l'hétérogénéité des régimes auxquels ils se rapportent et des pratiques qu'ils recouvrent. Seuls les financements issus de la formation professionnelle font l'objet d'un encadrement réglementaire précis (cf. encadré ci-dessous)

Les financements issus de la formation professionnelle

Les organisations syndicales et professionnelles de salariés et d'employeurs assurant la gestion des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), elles bénéficient de deux types de ressources à ce titre.

- Depuis 1996, un fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue (FONGEFOR) finance les organisations interprofessionnelles représentatives au niveau national pour leur participation au développement de la formation professionnelle. Il est plus précisément justifié par leur participation à 6 types d'actions : « 1° l'élaboration et la mise en place du dispositif interprofessionnel concernant l'emploi et la formation professionnelle ; 2° les initiatives nécessaires à la mise en œuvre des accords ; 3° [l'évaluation des] conséquences des actions interprofessionnelles sur l'insertion, l'adaptation et la promotion des salariés ; 4° [l'harmonisation de] ces actions et la cohérence du dispositif paritaire de gestion et de promotion de la formation continue ; 5° la concertation entre les branches professionnelles et l'État ; 6° [la participation] aux instances interprofessionnelles de coordination. »

Le FONGEFOR est financé, sur la base de l'article R.6332-97 du code du travail, par un prélèvement de 0,75% de la collecte des OPCA relevant du champ interprofessionnel.

Le produit du FONGEFOR est réparti à parité entre organisations de salariés et d'employeurs, puis chaque collège décide de la répartition entre organisations en son sein. Actuellement, les cinq organisations syndicales de salariés reçoivent des montants égaux, tandis que la part patronale est affectée à 57,5% au MEDEF, à 32,5% à la CGPME et à 10% à l'UPA.

Le produit du FONGEFOR représente environ 30 M€ par an.

- Les organisations signataires de l'accord constitutif d'un OPCA perçoivent en outre des versements destinés spécifiquement à leur permettre d'assurer la gestion de l'OPCA, versements communément appelés les « préciputs ». L'article R. 6332-43 du code du travail prévoit en effet que « les organismes collecteurs paritaires agréés peuvent rémunérer les missions et services qui sont effectivement accomplis, en vue d'assurer la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue, par les organisations signataires des accords portant constitution de ces organismes. Les sommes consacrées à cette rémunération ne peuvent excéder 0,75 % du montant des sommes collectées par ces organismes au titre des agréments qui leur ont été accordés. » La répartition des préciputs est décidée par chaque OPCA.

Le produit total des « préciputs » représente environ 30 M€ par an.

Il convient de relever également que certaines branches professionnelles (une centaine) ou regroupement de branches (branches de l'artisanat notamment) ont mis en place des accords de financement du dialogue social. Ceux-ci prévoient une contribution obligatoire des entreprises de la branche, assise sur la masse salariale, pour financer le dialogue paritaire dans la branche. Les montants prélevés sont reversés aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives dans la branche, selon des modalités déterminées par l'accord.

c) Les subventions publiques

Outre l'appui au titre du crédit d'impôt sur les cotisations syndicales évoquées plus haut, les organisations bénéficient principalement :

- s'agissant des organisations syndicales, de la subvention au titre de la formation économique, sociale et syndicale (FESS) des salariés qui a représenté chaque année près de 23 M€ ;
- des crédits alloués au titre de la formation des conseillers prud'hommes gérés par des associations rattachées aux organisations professionnelles et syndicales, qui représentent en moyenne 8 M€ par an ;
- des subventions ponctuelles au titre des échéances électorales liées au renouvellement des conseils de prud'hommes ou des élections dans les très petites entreprises en lien avec la réforme de la représentativité.

Les organisations peuvent également bénéficier de soutiens ponctuels, directs ou indirects, par le biais de collectivités.

1.1.2. Une transparence accrue en aval par la publication et la certification des comptes des organisations.

La loi n°2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale a imposé pour la première fois des obligations comptables aux organisations syndicales et professionnelles. Son article 10 prévoit en effet une obligation d'établissement, de certification et de publication de leurs comptes.

Les obligations dépendent du niveau de ressources des organisations. Les modalités d'établissement et de publication des comptes se déclinent comme suit :

Ressources de l'organisation	Forme des comptes	Mode de publication
Supérieures à 230 000 €	- Un bilan - Un compte de résultat - Une annexe	Site internet dédié de la Direction de l'information légale et administrative (DILA)
Entre 2 000 et 230 000 €	- Un bilan - Un compte de résultat - Une annexe sous une forme simplifiée	- Site internet dédié de la DILA - ou site internet de l'organisation - ou dépôt en DIRECCTE
Inférieures à 2 000 €	Livre mentionnant chronologiquement le montant et l'origine des ressources et des dépenses	- Site internet dédié de la DILA - ou site internet de l'organisation - ou dépôt en DIRECCTE

De plus, les organisations syndicales et professionnelles dont les ressources sont supérieures à 230 000 € sont tenues de désigner au moins un commissaire aux comptes et un suppléant.

1.1.3. Des faiblesses structurelles en amont en raison de l'atomisation des financements et de l'absence de lisibilité du système.

Les ressources propres des organisations syndicales ne soulèvent pas de difficultés particulières. Elles constituent par le biais du critère de l'indépendance un élément constitutif de la représentativité des organisations syndicales et patronales. L'économie générale de ces financements n'a pas à être modifiée.

En revanche, les financements issus du paritarisme doivent être aujourd'hui profondément réformés pour pallier les fragilités intrinsèques qu'ils véhiculent :

- éclatés entre les différents organismes paritaires, ils n'offrent pas de garanties quant à une transparence globale des sources de financement des organisations. Les bases juridiques qui les fondent sont – en dehors de l'encadrement réglementaire des financements issus de la formation professionnelle – faiblement définies. Ils reposent en premier lieu sur des usages « historiques », propres à chaque organisme. En termes de transparence, les entreprises qui financent les organismes paritaires n'ont pas nécessairement conscience de financer par-là les organisations syndicales et patronales.
- rattachés directement aux ressources des organismes paritaires, ils présentent le risque d'une confusion entre la politique menée par l'organisme et l'incidence de celle-ci sur les finances des organisations. Ce point est particulièrement sensible s'agissant des financements issus de la formation professionnelle dans la mesure où ceux-ci sont directement corrélés au niveau de la collecte et acquittés selon des proportions inégales entre les entreprises selon leur choix de politique de formation. Outre la nécessité de repenser le système à l'aune de la réforme portée dans le présent projet de loi, une telle mécanique génère une imbrication insatisfaisante entre l'intérêt de la politique publique de formation et la dynamique de financement des organisations. En termes de gouvernance, le financement par les organismes paritaires des organisations qui en assurent la gestion soulève intrinsèquement une potentielle confusion des rôles, réelle ou supposée. L'accord du 17 février 2012 sur la modernisation du paritarisme a certes constitué un net progrès en posant des règles transversales de gouvernance et de gestion rigoureuses et transparentes mais ces améliorations ne permettent pas de connecter totalement le financement des organisations de la gestion paritaire.
- cloisonnés à raison de leur origine, ils ne permettent pas une prise en charge satisfaisante des missions d'intérêt général accomplies par les organisations au titre de leur participation à la construction des politiques publiques dépassant la sphère du paritarisme de gestion. Les financements issus d'organismes paritaires sont ainsi en principe « fléchés » au bénéfice de la seule politique dont ils sont issus alors même qu'en pratique ce rattachement ne répond pas nécessairement à une réalité opérationnelle, les activités transversales ainsi financées n'en demeurant pas moins d'intérêt général.

1.2. La nécessité d'une loi

D'une manière générale, l'absence globale de transparence et de lisibilité du système de financement de la démocratie sociale et des organisations qui la font vivre suscite une suspicion latente préjudiciable à sa légitimité.

Une part de cette problématique réside dans la faible documentation publique du sujet, le principal rapport officiel abordant le sujet restant à ce jour le rapport de Raphaël Hadas-Lebel sur la représentativité et le financement des organisations syndicales et patronales de mai

2006 (même si on peut relever que le sujet du financement fait l'objet de développement plus réduits que ceux relatifs aux questions de représentativité)

Un exemple archétypal de cette suspicion latente peut être trouvé dans le processus de la commission d'enquête dite *Perruchot*, lancée en 2010 à partir d'une initiative parlementaire. Très mal perçue par les partenaires sociaux, cette démarche n'a pas permis l'établissement d'un diagnostic partagé et n'a au final pas été menée à son terme suite au rejet du rapport proposé.

Le sujet appelle un examen complet et transparent pour sortir de cette tendance qui pèse sur la légitimité de la démocratie sociale

Les concertations menées avec les partenaires sociaux à partir des discussions engagées lors de la Grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013 ont permis de dégager une forme de consensus quant à la nécessité d'une révision d'un système qui atteint aujourd'hui ses limites au regard des exigences de transparence applicables à la vie publique

1.2.1. L'insuffisance des options à droit constant

En raison des faiblesses structurelles évoquées plus haut, les options consistant en une simple amélioration de dispositifs existants ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante à l'exigence de transparence et de lisibilité du système.

En l'absence de base normative pour la plupart de financements existants, il est difficile d'accroître les exigences de justification des montants alloués, de leur répartition et de leur usage.

Des mécanismes conventionnels de régulation (accord du 17 février 2012 sur la modernisation du paritarisme et son fonctionnement ou encore les conventions d'objectifs et de gestion dans le champ de la sécurité sociale) ont pu être mis en place pour accroître les exigences de rendu compte quant aux pratiques mais ils ne permettent de lever les incohérences nées de la connexion directe avec les politiques publiques gérées paritairement et du cloisonnement qui s'y rapporte.

La profonde réforme du financement de la formation professionnelle implique à elle seule de repenser les financements qui sont aujourd'hui couplés à cette politique publique.

En outre, les dispositifs existants ne permettent pas de prendre en compte la participation des organisations syndicales et patronales à des missions d'intérêt général qui dépassent la sphère du paritarisme.

1.2.2. La nécessité d'une modification du droit par la voie législative

La construction d'un cadre global de financement des organisations syndicales et patronales implique nécessairement des mesures de nature législative afin d'en arrêter les principes structurants quant à la nature des ressources qui y sont affectées, la gouvernance du système de répartition de ses fonds et leur contrôle.

2. Objectifs

La réforme proposée permet de :

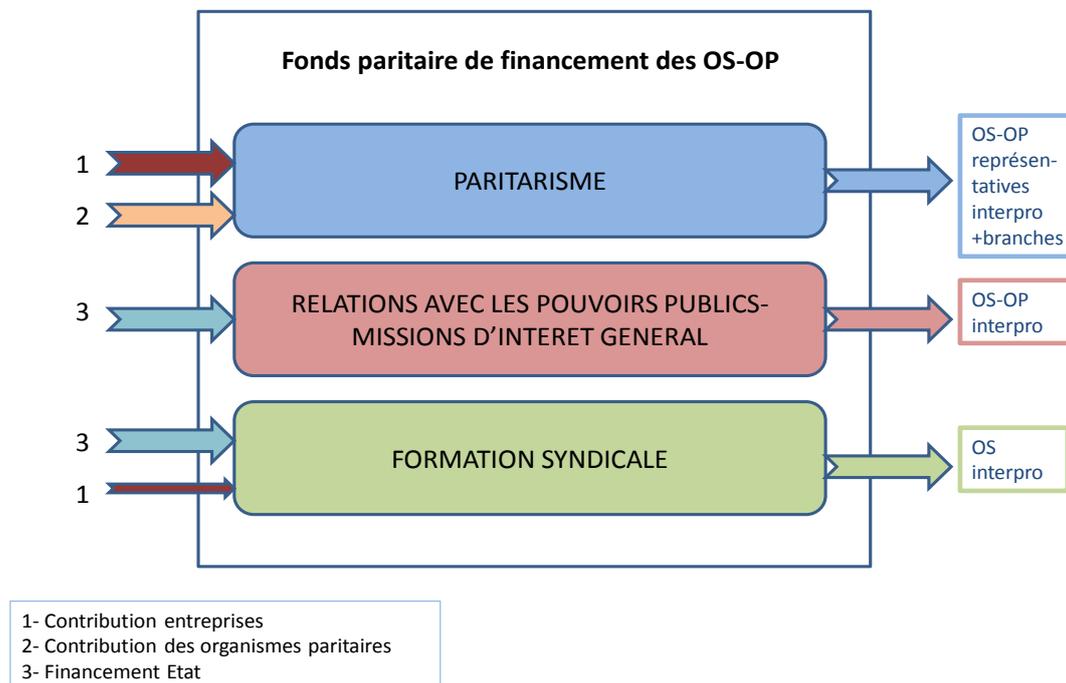
- rationaliser les sources de financement, en particulier s'agissant des ressources justifiées par la gestion paritaire d'organisme ;

- clarifier la gouvernance des sommes destinées aux financements des organisations et les missions au titre desquelles elles sont attribuées ;
- poser un cadre modernisé de la répartition de ces sommes entre les organisations qui tiennent compte, lorsque que cela se justifie en raison du niveau de charges induit, de l'audience des organisations.

Elle vise ainsi à construire un cadre pérenne de financement qui permette d'assurer une transparence des ressources mobilisées par les organisations patronales comme syndicales dans l'exercice de leurs missions d'intérêt général.

3. Options et dispositifs retenus

Le schéma ci-après synthétise les options retenues.



3.1.1. La mise en place d'un fonds paritaire dédié au financement des organisations syndicales et patronales par la voie conventionnelle

Le dispositif proposé passe par la mise en place d'un fond paritaire dédié spécifiquement au financement des organisations.

Le fond paritaire a vocation à être institué par le biais d'un accord conclu entre les organisations syndicales et patronales représentative au niveau national et interprofessionnel. L'accord constitutif du fonds paritaire fera l'objet d'un agrément du Ministre du travail afin de s'assurer que les éléments d'organisation et de fonctionnement du fonds prévus par l'accord respectent les prescriptions légales fixées par le présent projet de loi, à l'instar de ce qui peut exister aujourd'hui en terme d'agrément des accords constitutifs des OPCA par exemple. A défaut d'accord agréé, le fonds est institué par le biais d'un décret en Conseil d'État.

Les éléments structurants de sa gouvernance sont fixés par la loi :

- il est administré par une association paritaire de gestion dont le conseil d'administration est composé des représentants des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel. Ce modèle d'association paritaire se retrouve aujourd'hui dans le cas des accords de financements du dialogue social existant au niveau sectoriel ou dans les branches. Il permet de se rattacher à une structure de gouvernance simple, connue des partenaires sociaux ;
- sa présidence est assurée de manière tournante par un représentant des organisations syndicales et un représentant des organisations patronales. Un tel modèle se retrouve aujourd'hui par exemple pour la présidence de nombreux organismes paritaires. Il permet d'institutionnaliser un partage des responsabilités entre les partenaires sociaux syndicaux et patronaux ;
- l'association se dote d'un règlement intérieur agréé par les pouvoirs publics. Ce règlement permet notamment de préciser les modalités concrètes de fonctionnement du fonds en matière de fonctionnement du conseil d'administration (convocation, quorum, modalités de vote le cas échéant) ;
- les pouvoirs publics sont représentés au sein de l'association paritaire de gestion par le biais d'un commissaire du Gouvernement désigné par le Ministre du travail. Une telle présence est justifiée, outre par le souhait d'assurer une présence extérieure garante d'une forme de transparence institutionnelle demandée par les partenaires sociaux eux-mêmes, par le fait que le fonds paritaire sera amené à recevoir et à répartir des fonds d'origine publique. Le commissaire du gouvernement pourra s'opposer aux décisions du conseil d'administration portant sur les subventions publiques (*cf. infra*).

La nature paritaire du fonds se justifie par son objet. Les structures alternatives – établissements publics, autorité indépendante – n'auraient pas permis un modèle fondé en premier lieu sur une construction conventionnelle à l'initiative des partenaires sociaux pour les besoins de leur financement, qui respecte leur autonomie dans le cadre posé par la loi.

Cette structure souple correspond aux souhaits des partenaires sociaux.

3.1.2. La délimitation des missions éligibles au financement par le fonds paritaire

La loi permet de poser un cadre général clair des grandes missions justifiant la mobilisation de financements mutualisés, dépassant le cadre des cotisations des adhérents et transitant par le biais du fonds paritaire.

Il s'agit en premier lieu des missions liées au paritarisme. Celles-ci recouvrent la conception, la gestion, l'animation, et l'évaluation des politiques menées par les organismes paritaires. Ces derniers présentent tous pour caractéristiques communes de concourir à des missions d'intérêt général régulées en tout ou partie par la voie conventionnelle.

Elles recouvrent potentiellement un périmètre large : formation professionnelle (OPCA), assurance chômage (UNEDIC), retraites complémentaires (AGIRC- ARRCO), logement, handicap, etc.

On retrouve également ces caractéristiques dans le périmètre de la sécurité sociale dont l'administration n'est plus strictement paritaire mais qui conserve une forte présence des partenaires sociaux dans la gouvernance centrale et territoriale.

L'intégralité de ce périmètre n'a pas nécessairement vocation à être inclus d'emblée dans le champ de compétence du fonds paritaire. Une approche graduelle permettant une montée en

charge progressive du dispositif pourra être proposée au regard des concertations à mener avec les partenaires sociaux et avec les organismes concernés.

Le projet loi reconnaît en deuxième lieu dans le périmètre d'intervention du fonds paritaire la participation des partenaires sociaux à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques relevant de la compétence de l'État, notamment par la négociation, la consultation et la concertation.

Ces interventions sont protéiformes : construction de la norme par le biais de la négociation collective dans le cadre de l'article L.1 du code du travail, mécanismes de concertations formelles et informelles que ce soit au niveau central ou au niveau territorial, participation à des organismes consultatifs, etc.

Ces mécanismes d'association des partenaires tant en amont qu'en aval de la décision publique se sont multipliés. Ils mobilisent des ressources significatives en termes de ressources humaines et d'expertise. Ils ne font pas aujourd'hui l'objet d'un soutien financier, dans les domaines ne relevant pas de la gestion paritaire.

Le projet de loi intègre en troisième lieu la formation économique et sociale syndicale réalisée en application des articles L. 2145-1 et L. 2145-2 du code du travail. Celle-ci participe d'un objectif général de développement des compétences des acteurs syndicaux, qui sont amenés au travers de la négociation collective dont ils ont la charge à déterminer les règles encadrant les relations individuelles et collectives.

Le périmètre de la négociation collective allant croissant et les thématiques abordées s'élargissant en même temps qu'elles gagnent en complexité, l'enjeu de la formation des négociateurs est devenu une question cruciale pour le fonctionnement des négociations sociales.

Ce troisième ensemble inclut également l'animation et l'information des adhérents et élus syndicaux sur les politiques gérées paritairement ou relevant des pouvoirs publics. Cette fonction est appelée à se renforcer, notamment au niveau régional en matière de politique de l'emploi et de la formation professionnelle, et donc à mobiliser des ressources croissantes.

Le projet de loi n'intègre pas la formation des conseillers de prud'hommes dans le périmètre des missions éligibles au financement mutualisé via le fonds paritaire. Ces formations sont en effet assurées par des associations dont le financement direct facilite un conventionnement nécessaire au regard de la mission régalienne attachée à la fonction prud'homale.

3.1.3. Les ressources du fonds paritaire

Le fonds bénéficie de trois types de ressources :

- une contribution des entreprises (1) ;
- une participation des organismes paritaires (2) ;
- une contribution de l'État (3).

a) La contribution des entreprises

La contribution des entreprises a vocation à se substituer aux sommes déjà acquittées par les entreprises dans le cadre des financements aujourd'hui intermédiés par les organismes paritaires, en particulier les OPCA (cf. supra). Cette contribution pourra intégrer également des financements se substituant aux financements aujourd'hui assumés par d'autres organismes paritaires.

Assise sur la masse salariale des entreprises, son taux est défini par accord national et interprofessionnel agréé par le Ministre du travail. A défaut d'accord agréé, il est défini par décret.

Son taux minimal est de 0,014 % de la masse salariale nationale, soit un montant d'environ 75 M€, correspondant, d'une part à la somme du Fongefor et des *preciputs* (environ 65 M€), d'autre part, à la mutualisation du financement du congé de formation (environ 10 M€, cf. *infra*). Au total, ce montant correspond à la stricte substitution des sommes déjà acquittées par les entreprises sur ces bases.

Le taux maximal fixé par la loi – 0,02 % de la masse salariale soit 110 M€ – correspond aux sommes explicitées ci-dessus auxquelles s'ajoutent l'ensemble des contributions des organismes paritaires potentiellement concernés auxquelles la contribution se substituerait (cf. *supra*).

Elle est recouverte par les URSSAF.

La substitution de cette contribution aux financements existants se concrétise par l'interdiction faite aux organismes paritaires concernés (les OPCA au 1^{er} janvier 2015, à la date de leur inscription dans le périmètre de la contribution pour les autres organismes) de financer de manière directe ou indirecte les organisations syndicales et patronales, sous la réserve des remboursements des frais réels des administrateurs.

La contribution des entreprises intègre une quote-part correspondant à la mise en place d'un financement mutualisé du congé de formation économique et social et de formation syndicale supporté aujourd'hui par les employeurs au travers du mécanisme du 0,08 ‰ (cf. encadré ci-dessous). En conséquence, le projet de loi supprime la prise en charge directe par l'employeur de la rémunération du congé de formation économique et social et de formation syndicale, qui s'imputait sur l'obligation fiscale du 0,9% perçue au titre du plan de formation, par ailleurs supprimée par le présent projet de loi.

Le financement du congé de formation économique et sociale syndicale

Les salariés amenés à exercer des responsabilités syndicales bénéficient du congé de formation économique et sociale syndicale et de formation syndicale (article L. 3142-7 du code du travail) d'un maximum de 12 jours par an

Dans ce cadre, les salariés bénéficient, dans les entreprises d'au moins 10 salariés aujourd'hui d'une rémunération assurée par l'employeur dans la limite d'un plafond fixé à 0,08 ‰ des salaires versés dans l'année par l'entreprise (article R. 3142-1 du code du travail.)

Ce mécanisme soulève plusieurs difficultés :

- il ne couvre que les salariés des entreprises d'au moins 10 salariés, obérant ainsi la capacité des salariés des TPE à en bénéficier ;
- fonctionnant sur le principe d'un droit de tirage sur une enveloppe fermée, il ne permet pas nécessairement de satisfaire les besoins et pose des problèmes de gestion importants au regard de la gestion prévisionnelle de l'enveloppe dans l'année ;
- la suppression du 0,9 ‰ perçue au titre du plan de formation dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle proposée rend caduc le mécanisme d'imputation des frais engagés par l'employeur au titre de la rémunération de ses salariés en congés de formation syndicale sur son obligation fiscale.

Dans ce cadre, le mécanisme de mutualisation de la prise en charge de la rémunération du congé de formation syndicale permet un meilleur accès pour les salariés tout en simplifiant la gestion pour les entreprises.

b) La participation des organismes paritaires

Pour les organismes paritaires à vocation nationale et dont le champ d'intervention dépasse le cadre d'une ou plusieurs branches professionnelles, la loi prévoit la possibilité de contribuer directement au fonds paritaire.

Cette participation s'apparente ainsi à un « prélèvement sur ressources » transitant dans sa globalité vers le fonds paritaire en substitution des versements effectués préalablement par l'organisme paritaire à chaque organisation syndicale ou patronale.

Ce mécanisme est notamment adapté aux organismes pour lesquels les sommes mobilisées au titre du financement des organisations constituent une fraction extrêmement faible de leurs ressources globales et pour lesquels une réforme des règles de financement n'est pas engagée. Dans ce cas, l'intégration de ces sommes au périmètre de la contribution directe des entreprises dans le cadre du mécanisme de substitution décrit ci-dessus ne pourrait techniquement pas être compensée immédiatement à due concurrence par une baisse des cotisations des entreprises à l'organisme paritaire considéré.

Il permet en outre d'envisager une montée en charge progressive du dispositif dans le temps.

La liste des organismes paritaires susceptibles d'être concernés sera définis par l'accord national et interprofessionnel fixant le taux de la contribution directe des entreprises ou, à défaut, par décret.

Ce dispositif permet une montée en charge et un élargissement progressifs du dispositif.

c) La contribution de l'État

La contribution de l'État recouvre d'une part les sommes acquittées aujourd'hui dans le cadre du financement de la formation économique et sociale syndicale (*cf. encadré ci-dessous*) ainsi qu'une dotation – nouvelle – au titre d'une contribution au financement de la participation des organisations syndicales et patronales à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques relevant de la compétence de l'État.

Le financement public au titre de la formation économique et sociale syndicale

L'article L. 2145-3 du code du travail pose le principe d'une subvention accordée par le Ministère soit :

- soit par des centres spécialisés, directement rattachés aux organisations syndicales représentatives
- soit par des instituts internes aux universités.

Sont aujourd'hui bénéficiaires les organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel ainsi que l'UNSA. Au total, les organisations perçoivent un montant global d'environ 23 M€ par an.

12 instituts supérieurs du travail rattachés aux universités perçoivent quant à eux une subvention globale d'environ 1,4 M€.

Dans le cadre de la réforme, seuls les financements accordés directement aux organisations

syndicales ont vocation à entrer dans le périmètre du fonds paritaire, le subventionnement des instituts supérieurs demeurant réalisé directement par le Ministère du travail sur la base d'un conventionnement.

3.1.4. Les principes de fléchage et de répartition des fonds

Les contributions justifient un fléchage au regard des missions qu'elles contribuent à financer :

- la contribution des entreprises doit financer les missions accomplies au titre du paritarisme et, pour une fraction, le financement mutualisé du congé de formation syndicale et de l'information des adhérents et élus syndicaux sur les politiques gérées paritairement ou relevant des pouvoirs publics;
- la contribution des organismes paritaires est exclusivement affectée aux missions accomplies au titre du paritarisme ;
- la contribution de l'État finance la participation aux politiques publiques relevant de l'État et la subvention au titre de la formation économique et sociale syndicale.

Chacune des enveloppes de financement est ensuite répartie selon les principes suivants entre les organisations :

<p><u>Enveloppe attribuée au titre du paritarisme</u></p>	<p><i>Organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel et organisations représentatives dans les branches :</i></p> <p>Répartition à parité de l'enveloppe globale entre les organisations patronales et les organisations syndicales puis répartition uniforme pour les organisations syndicales et en fonction de l'audience ou des mandats exercés pour les organisations patronales.</p>	<p>Cette mécanique reprend les équilibres existants aujourd'hui en matière de financement par les organismes paritaires au niveau national et interprofessionnel comme dans les branches, de manière à assurer une continuité dans les équilibres de financement.</p>
<p><u>Enveloppe attribuées au titre de la participation aux politiques publiques</u></p>	<p><i>Organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel et organisations syndicales ayant recueilli plus de 3 % lors de la mesure de l'audience des organisations :</i></p> <p>Dotations forfaitaires</p>	<p>L'enveloppe forfaitaire est identique pour toutes les organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel eu égard à l'identité de charges qui s'appliquent à elles au regard de la mission considérée</p> <p>Une enveloppe inférieure sera définie pour les organisations non représentatives au niveau national et interprofessionnel dont la mobilisation est réelle mais de moindre intensité.</p>

<p><u>Enveloppe attribuée au titre de la formation économique et sociale syndicale et de l'animation et l'information des représentants syndicaux</u></p>	<p><i>Organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel et organisations syndicales ayant recueilli plus de 3 % lors de la mesure de l'audience.</i></p> <p>Répartition en fonction de l'audience des organisations</p>	<p>La prise en compte de l'audience des organisations permet d'assurer une équité de traitement entre les organisations au regard des charges qu'elles supportent pour la formation de leurs militants dont le nombre est variable.</p>
---	---	---

Pour les organisations syndicales, les structures confédérales sont destinataires de l'intégralité des financements qui leur sont destinés, que ces derniers soient dus au titre des organisations territoriales (unions régionales) ou sectorielles (organisation de branches) qui leur sont affiliés. Elles sont ainsi responsables d'en assurer la répartition.

Une telle centralisation du financement permet d'en accroître la transparence globale et de renforcer les mécanismes intégrateurs internes qui permettent aux confédérations d'assurer leurs missions de nature transversale. Elle permet en outre une gestion simplifiée dans l'attribution des enveloppes de financement.

3.1.5. Le rendu-compte sur l'utilisation des financements

Les organisations bénéficiaires des financements issus du fonds paritaire sont tenues d'élaborer un rapport annuel détaillant l'utilisation faite des fonds attribués. Ce rapport est public et transmis au fonds paritaire qui en délibère.

La non transmission de rapport ou son insuffisance peuvent motiver une suspension ou une réduction du montant des fonds attribués.

Chaque année (avant le 15 octobre), le fonds paritaire élabore un rapport général sur l'utilisation des financements. Ce rapport est transmis au Gouvernement et au Parlement et rendu public.

4. Impacts

4.1. Prise en compte du handicap

Le dispositif n'a pas d'impact spécifique sur la politique du handicap.

La politique à destination des personnes handicapées portée par l'AGEFIPH – structure paritaire – constitue un axe majeur de la politique d'insertion professionnelle. Certains dispositifs portés par cet organisme reposent sur un mécanisme de cofinancement avec les organisations syndicales ou patronales volontaires. Ces dispositifs n'entrent pas dans le périmètre des contributions gérés par le fonds paritaire.

4.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Pas d'impact spécifique

4.3. Impacts juridiques

D'une manière générale, le faible encadrement normatif des mécanismes de financements actuels limitent les ajustements du droit positif à réaliser pour la mise en place du nouveau dispositif.

Doivent néanmoins être modifiés :

- Au niveau législatif :
abrogation de la prise en charge par l'employeur du congé de formation économique et sociale et de formation syndicale (article L. 3142-8) ;
- Au niveau règlementaire :
abrogation des dispositions relatives au FONGEFOR (articles R. 6332-96 à R. 6332-103 du code du travail) et aux *préciputs* (article R. 6332-43 du code du travail) dans le champ de la formation professionnelle.

Les textes d'application nécessaires sont détaillés ci-après.

4.4. Impacts outre-mer

Pas d'impact spécifique.

4.5. Impacts économiques et financiers

La réforme se fonde sur une neutralité globale du nouveau dispositif quant au volume des financements, en dehors de la contribution publique nouvelle au titre de la participation des organisations à la construction des politiques publiques au-delà de la sphère du paritarisme.

La réforme vise en premier lieu la rationalisation des circuits de financements et non leur volume.

4.5.1. Pour les entreprises

La contribution des entreprises doit être mise en place prioritairement par la voie conventionnelle.

En tout état de cause, elle a vocation à se substituer aux financements aujourd'hui acquittés à partir des fonds issus de la collecte relative à la formation professionnelle ou à d'autres organismes paritaires que les partenaires sociaux entendraient inclure dans le périmètre de cette contribution.

De même, la contribution des organismes paritaires est neutre pour les entreprises, ces dernières ne voyant pas leurs cotisations modifiées.

Le mécanisme de mutualisation du financement du congé pour formation syndicale permet en élargissant l'assiette de financement de réduire le coût unitaire par entreprise : la charge globale reste constante (à demande de formation identique) mais son financement est réparti sur un plus grand nombre d'entreprises tout en offrant un meilleur accès à la formation pour l'ensemble des salariés.

4.5.2. Pour l'État

Seule la contribution publique nouvelle au titre de la participation des organisations à la construction des politiques publiques relevant de la compétence de l'État implique une charge nouvelle. Celle-ci sera déterminée par décret, la charge qu'elle représente pouvant être estimée à ce jour approximativement autour de 5 M€.

Cette charge nouvelle sera financée par réaffectation d'une partie des crédits inscrits au budget du Ministère du travail au titre de l'organisation de l'élection désignant les conseillers prud'hommes, qui doit être remplacée par un mécanisme de désignation dont la mise en œuvre permet de dégager des économies.

4.5.3. Coûts de fonctionnement du dispositif créé

Le coût du dispositif est faible (frais de gestion limités du fonds paritaire) et moindre que les coûts consolidés des mécanismes actuels. Les frais de collecte de la contribution des entreprises seront faibles car reposant sur le réseau des URSSAF. Le fonds paritaire n'aura pas d'opérations de gestion complexes à accomplir.

4.6. Impacts sociaux

La réforme participe d'un renforcement de la transparence du fonctionnement de la démocratie sociale et de la consolidation de ses acteurs.

4.7. Impacts administratifs

Mobilisation d'un commissaire du Gouvernement au sein de l'association de gestion du fonds paritaire.

5. Modalités d'application

5.1. Application dans le temps

5.1.1. Entrée en vigueur

Le dispositif a vocation à être opérationnel au 1^{er} janvier 2015.

S'agissant de la contribution des organismes paritaires, une montée en charge progressive du dispositif pourra être aménagée par la voie réglementaire au regard des concertations à mener avec les partenaires sociaux et les organismes concernés sur le périmètre du dispositif et ses modalités de mises en œuvre.

Pour permettre une transition dans des conditions opérationnelles garantissant une continuité des financements, la contribution des organismes paritaires ne sera exigible qu'au titre du premier exercice suivant leur inscription par décret sur la liste des organismes paritaires contributeurs au fonds.

5.2. Application dans l'espace

Ces dispositions législatives sont applicables sur l'ensemble du territoire.

5.3. Consultations

5.3.1. Commission nationale de la négociation collective

La CNNC a été consultée dans sa séance du 14 janvier 2014.

5.4. Textes d'application

ARTICLE LOI	BASE LEGALE <i>(code du travail)</i>	NATURE	OBJET	ADMINISTRATION RESPONSABLE
Article 18	L. 2135-9	Décret en Conseil d'État	Modalités de création du fonds paritaire en l'absence d'accord	Ministère du Travail – DGT
Article 18	L. 2135-10 1°	Décret simple	Taux de la contribution des entreprises à défaut d'accord	Ministère du Travail – DGT, en lien, le cas échéant, avec les ministères de tutelle concernés
Article 18	L. 2135-10 2°	Décret simple	A défaut d'accord, liste des organismes pouvant verser une participation au fond	Ministère du Travail – DGT
Article 18	L. 2135-13 1°	Décret en Conseil d'État	Modalités de répartition des financements entre organisations	Ministère du Travail – DGT
Article 18	L. 2135-13 2°	Décret simple	Fixation des montants des crédits versés au titre de la participation aux politiques publiques relevant de l'Etat	Ministère du Travail – DGT
Article 18	L. 2135-13 3°	Décret simple	Répartition des crédits entre organisations au titre de la formation économique et sociale syndicale	Ministère du Travail – DGT
Article 18	L. 2135-15	Décret en Conseil d'État	Fonctionnement de l'association paritaire de gestion	Ministère du Travail – DGT
Article 18	L. 2135-16	Décret en Conseil d'État	Modalités de publication du rapport au Gouvernement et au Parlement sur l'utilisation des financements.	Ministère du Travail – DGT

Section 4 - TRANSPARENCE DES COMPTES DES COMITES D'ENTREPRISE (article 19)

1. État des lieux et nécessité de légiférer

1.1. Une réglementation aujourd'hui inadéquate

1.1.1. Les missions du comité d'entreprise (CE)

Constitué par une délégation élue du personnel et présidé par le chef d'entreprise, le comité d'entreprise (CE) s'est vu confier par la loi une double mission.

D'une part, il assure une expression collective des salariés permettant la prise en compte de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise, à l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques de production.

Le CE est une instance d'information et de consultation : l'employeur, avant de prendre une décision relevant des domaines précités, doit obligatoirement informer et consulter le CE, notamment, sur les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs, la durée du travail, les conditions d'emploi, de travail et de formation professionnelle des salariés. La loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi est d'ailleurs venue renforcer ce rôle en créant une nouvelle information consultation sur les orientations stratégiques de l'entreprise.

D'autre part, il assure ou contrôle la gestion des activités sociales et culturelles instituées dans l'entreprise au bénéfice des salariés ou des anciens salariés et de leur famille ainsi que des stagiaires. Il s'agit de prestations non obligatoires légalement, fournies aux personnes pour leur bien-être ou l'amélioration de leurs conditions de vie.

Ces activités comprennent notamment :

- des institutions sociales de prévoyance et d'entraide, telles que les institutions de retraites et les sociétés de secours mutuels ;
- les activités sociales et culturelles tendant à l'amélioration des conditions de bien-être, telles que les cantines, les coopératives de consommation, les logements, les jardins familiaux, les crèches, les colonies de vacances ;
- les activités sociales et culturelles ayant pour objet l'utilisation des loisirs et l'organisation sportive ;
- les institutions d'ordre professionnel ou éducatif attachées à l'entreprise ou dépendant d'elle, tels les centres d'apprentissage et de formation professionnelle, les bibliothèques, les cercles d'études, les cours de culture générale.

1.1.2. Les moyens financiers du CE pour l'exercice de ses missions

Le CE dispose de moyens financiers pour remplir ses deux missions.

Pour l'exercice de ses attributions économiques, l'employeur verse une subvention de fonctionnement d'un montant annuel équivalent à 0,2 % de la masse salariale brute (*Art. L.2325-43 du code du travail*). Le budget de fonctionnement est exclusivement destiné à financer les dépenses liées au fonctionnement administratif du comité et celles qui sont liées à l'exercice de ses attributions économiques et professionnelles (achat de documentation,

papeterie, abonnement et communications téléphoniques, rémunération des experts libres, frais de formation, communication avec le personnel de l'entreprise etc.).

Pour la gestion des activités sociales et culturelles, l'employeur verse une contribution annuelle (*Art. L.2323-86, R.2323-34 et R.2323-35 du code du travail*) qui sert à financer la création, la gestion et l'organisation des activités sociales et culturelles.

Tous les CE ne bénéficient pas de cette contribution. Le montant de cette contribution patronale est initialement fixé par rapport aux activités sociales et culturelles qui existaient dans l'entreprise avant leur prise en charge par le comité.

Le code du travail ne fixe pas un taux annuel prédéterminé. Les articles L 2323-86 et R 2323-35 du code du travail définissent deux minima que doit respecter l'employeur. Le calcul consiste, dans les faits, à déterminer le pourcentage des dépenses sociales de l'année la plus favorable des trois dernières années par rapport à la masse des salaires bruts, et à appliquer ce pourcentage à la masse salariale actuelle ou à venir, sachant que le montant obtenu ne peut être inférieur au total le plus élevé des sommes affectées aux dépenses sociales de l'entreprise atteint au cours des trois dernières années.

Le CE bénéficie également d'autres ressources en matière d'activités sociales et culturelles :

- les sommes précédemment versées par l'employeur aux caisses d'allocations familiales et organismes analogues, pour les institutions financées par ces caisses et qui fonctionnent au sein de l'entreprise ;
- le remboursement obligatoire par l'employeur des primes d'assurances dues par le comité d'entreprise pour couvrir sa responsabilité civile ;
- les cotisations facultatives des salariés de l'entreprise dont le comité d'entreprise fixe éventuellement les conditions de perception et les effets ;
- les subventions accordées par les collectivités publiques ou les organisations syndicales ;
- les dons et legs ;
- les recettes procurées par les manifestations organisées par le comité ;
- les revenus des biens meubles et immeubles du comité.

1.1.3. La gestion des ressources dans les entreprises à établissements multiples

Lorsque l'entreprise comporte plusieurs établissements distincts, elle doit mettre en place des comités d'établissement et un comité central d'entreprise (CCE).

Le CCE exerce les attributions économiques qui concernent la marche générale de l'entreprise et qui excèdent les limites des pouvoirs des chefs d'établissement. Le CCE est notamment informé et consulté sur tous les projets économiques et financiers importants concernant l'entreprise (*Article. L. 2327-2*).

Les comités d'établissement ont les mêmes attributions que les comités d'entreprise dans la limite des pouvoirs confiés aux chefs de ces établissements (*Article L. 2327-15*) et leur fonctionnement est identique à celui du CE (*Article L.2327-19*)

Les comités d'établissement et le CCE sont dotés de la personnalité civile (L.2327-12 et L.2327-18).

La subvention de fonctionnement dans les entreprises à établissements multiples

La jurisprudence déduit de ces articles que les comités d'établissement disposent d'un droit propre à recevoir directement de l'employeur une subvention de fonctionnement. La loi ne prévoit pas de dotation financière spécifique pour le fonctionnement du CCE mais ce dernier génère lui-même des frais de fonctionnement. C'est pourquoi, les comités d'établissement doivent s'accorder avec lui pour lui rétrocéder une partie de leur subvention. (Soc, 15 mai 2001, n° 99-10127). Si un accord ne peut être trouvé, il appartient au juge judiciaire d'arbitrer le différend en fixant lui-même le montant de la rétrocession (Soc, 15 mai 2001, n° 99-10127).

La contribution aux activités sociales et culturelles

Le calcul du montant de la subvention de l'employeur au financement des activités sociales et culturelles s'effectue au niveau de l'entreprise et non au niveau des établissements. En cas de pluralité d'établissements, la répartition du budget, une fois calculé au niveau de l'entreprise, doit s'effectuer en fonction de la masse salariale de chaque établissement (Cass, soc, 17 septembre 2003, n° 01-11532)

Le code du travail prévoit cependant la possibilité de définir les compétences respectives du CCE et des comités d'établissement par accord d'entreprise entre l'employeur et les organisations syndicales. Si l'accord collectif signé par l'employeur et des syndicats peut accorder au CCE la gestion de tout ou partie des activités sociales et culturelles communes à l'entreprise, il ne peut priver chaque établissement du droit de percevoir directement de l'employeur la subvention calculée sur la masse salariale de l'établissement (Cass, soc, 30 juin 93, n° 90-14895).

Des accords tripartites (entreprise-CCE-comités) ou quadripartites (avec les organisations syndicales) peuvent également déterminer les activités gérées par le CCE et les moyens nécessaires à leur fonctionnement.

1.1.4. Les difficultés posées par la réglementation actuelle

Les CE, ainsi que les comités d'établissement et les comités centraux d'entreprise mis en place dans les entreprises à établissements multiples, sont soumis aux règles et aux contrôles ressortant des articles R. 2323-37 et R.2323-38 du code du travail.

L'article R.2323-37 en particulier prévoit qu'à la fin de chaque année, le CE établit un compte-rendu détaillé de sa gestion financière, compte-rendu qui est porté à la connaissance des salariés par voie d'affichage. Ce compte-rendu indique notamment le montant des ressources et des dépenses de fonctionnement et celles relevant des activités sociales et culturelles dépendant de lui ou des comités interentreprises auquel il participe.

L'article R. 2323-38 du code du travail prévoit quant à lui un compte-rendu de gestion des membres du comité sortant au nouveau comité issu des dernières élections professionnelles.

Outre leur caractère laconique, ces dispositions présentent des imperfections techniques (mention du recours au commissaire aux comptes de l'entreprise hors du cadre d'intervention légal de celui-ci, absence de référentiel comptable spécifique applicable, etc.) qui en obèrent l'effectivité.

La réglementation actuelle relative aux comptes des comités d'entreprise, notamment l'article R. 2323-37 du code du travail, ne peut ainsi constituer le support d'une véritable transparence financière de ces instances.

1.2. Une demande des organisations syndicales

En février 2011, quatre organisations syndicales (CFDT, CFE-CGC, CFTC et CGT) ont acté que le sujet des comptes des CE ne serait pas abordé dans le cadre de leurs discussions en cours sur les institutions représentatives du personnel et ont demandé officiellement au Ministre du Travail de se saisir de la question et d'envisager une évolution du code du travail, dans la continuité des règles instaurées par la loi du 20 août 2008 sur la transparence des comptes des organisations syndicales et professionnelles.

Suite à cette demande, le Gouvernement a engagé une série de consultations avec les partenaires sociaux, qui ont abouti au constat de l'inapplicabilité de la réglementation actuelle et à la mise en place d'un groupe de travail présidé par le Directeur général du travail en décembre 2011.

Ce groupe de travail était composé des représentants des partenaires sociaux membres de la commission nationale de la négociation collective (la CFDT, la CGT, la CGT-FO, la CFE-CGC, la CFTC pour les organisations syndicales et le MEDEF, la CGPME, l'UPA, l'UNAPL et la FNSEA pour les organisations patronales), du ministère de la Justice et du ministère de l'Economie.

Mis en place en décembre 2011, il s'est réuni à sept reprises de janvier à novembre 2012.

Le sujet a également fait l'objet de différentes initiatives parlementaires :

- Proposition de loi sur le financement des comités d'entreprise déposée le 14 décembre 2011 par Nicolas PERRUCHOT, Yvan LACHAUD et les membres du groupe nouveau centre (adoptée en première lecture à l'Assemblée Nationale le 26 janvier 2012, non-inscrite à l'ordre du jour du Sénat) ;
- Proposition de loi visant à établir un contrôle des comptes des comités d'entreprises déposée le 18 juillet 2012 au Sénat par Madame Catherine PROCACCIA (adoptée au Sénat le 10 octobre 2013, non-inscrit à l'ordre du jour du Sénat) ;

1.3. Le consensus des partenaires sociaux et des ministères intéressés

Plusieurs points de consensus entre les organisations syndicales et avec les organisations professionnelles représentées ont été actés lors des réunions du groupe de travail.

Le document de synthèse du groupe de travail piloté par le Direction général du Travail a intégré les points qui ont fait l'objet d'un consensus lors des différentes réunions. Cette synthèse est présentée ci-dessous :

Synthèse des discussions relatives au contrôle des comptes des CE

1. L'établissement des comptes

1.1 Principe

Les partenaires sociaux partagent l'objectif d'une plus grande transparence des comptes des CE.

Tous les CE sont soumis à des règles sur la tenue des comptes. Sont également concernés les CCE et les comités inter-entreprises (CIE).

La comptabilité porte sur l'ensemble des ressources du CE : subvention de fonctionnement et les ressources de l'article R.2323-34 du code du travail.

Des modalités différentes d'établissement des comptes seront prévues en fonction de seuils relatifs à leur taille :

- comptabilité ultra simplifiée,
- comptabilité avec présentation simplifiée des comptes annuels
- comptabilité et présentation de comptes annuels de droit commun.

La comptabilité ultra-simplifiée implique la tenue d'un livre journal, qui est complété :

- d'un état de synthèse simplifié des principaux postes de dépenses et des recettes en distinguant le fonctionnement et les activités sociales et culturelles,
- d'un état patrimonial sommaire (les biens immobiliers et mobiliers, les créances, les dettes, le solde des comptes bancaires),
- et d'informations complémentaires éventuelles qui seraient utiles à l'information des salariés (caution, bail, échéance des emprunts, engagements votés pour le prochain exercice...)

Cette comptabilité ultra-simplifiée devra concilier l'objectif d'une transparence comptable et celui de l'accessibilité, à la fois pour les élus qui devront établir les comptes, et pour les salariés qui en seront les destinataires.

Des adaptations liées aux spécificités des CE seront définies dans un règlement de l'autorité des normes comptables (ANC).

1.2 Seuils

Les dispositions du code de commerce qui prévoient des seuils pour la comptabilité des associations semblent les mieux adaptées à la situation des CE.

Compte tenu de la spécificité des CE (qui, notamment, ne sont pas concernés au même titre que les associations par la gestion de subventions publiques), les dispositions du code de commerce exigent des aménagements sur :

- le critère des salariés qui seront décomptés selon les modalités de calcul prévues aux articles L.1111-2 et L.1111-3 du code du travail (pour les associations : salariés employés en CDI) ;
- la nature de ressources retenues (voir infra).

Les seuils ainsi fixés sont les suivants :

- les CE dont les ressources sont inférieures à 153 000 € de ressources appliquent une comptabilité ultra-simplifiée,
- les CE dont les ressources sont supérieures à 153.000 € et qui ne remplissent pas au moins deux des trois critères fixés pour les associations (50 salariés en ETP, 1,55 M€

de bilan et 3,1 M€ de ressources) appliquent une comptabilité avec présentation simplifiée

- les CE remplissant au moins deux des trois critères appliquent une comptabilité de droit commun

1.3 Ressources prises en compte pour l'appréciation du seuil

Le déclenchement des obligations comptables est conditionné par le dépassement de seuils fixés sur la base de ressources prenant en compte la subvention de fonctionnement (L.2325-43) et les ressources contribuant aux activités sociales et culturelles du CE telles qu'entendues à l'article R. 2323-34 du code du travail. Sont toutefois exclues les ressources correspondant au 4° et au 7° dudit article pour le seuil de 153 000 € car elles correspondent à des contributions des salariés et sont par nature variables, notamment pour les comités d'entreprise de petite et de moyenne taille.

Les CE peuvent décider de verser une partie de leurs ressources au comité central d'entreprise ou à un comité interentreprises. Ces ressources peuvent être importantes, notamment quand les comités d'établissement ou les comités d'entreprise font le choix d'une gestion mutualisée des activités sociales et culturelles. Pour autant, l'employeur est tenu de verser les subventions aux comités d'établissement ou aux comités d'entreprise, qui ensuite seulement en délèguent la gestion.

Dans le but d'éviter que les mêmes ressources (qui ne sont gérées que par une entité) ne soient prises en compte plusieurs fois pour l'appréciation de seuils, la règle suivante a été avancée :

- lorsque les comités d'établissement ou d'entreprise ont des relations financières avec le CCE ou un CIE, seules les « ressources nettes » des comités sont prises en compte pour l'appréciation des seuils.

Ainsi, seraient déduites, pour l'appréciation des ressources des CE, « les ressources versées au CCE ou CIE en vertu d'une convention de transfert de gestion ».

Cette convention de transfert de gestion devra définir au minimum :

- les activités sociales et culturelles (ASC) dont la gestion est transférée ;
- les modalités de transfert de gestion (moyens humains et financiers) ;
- les obligations respectives des contractants ;
- la durée de la convention qui ne peut être supérieure à la durée des mandats des membres du CE.

Les règles concernant l'appréciation des seuils entraînant les obligations de tenue des comptes sont appliquées pour l'appréciation de tous les autres seuils (entraînant notamment la certification et la consolidation).

2. L'arrêté et l'approbation des comptes

Seuls les membres élus du CE peuvent arrêter et approuver les comptes. Les modalités d'arrêté des comptes sont prévues par le règlement intérieur du CE. De ce fait, le

règlement intérieur sera rendu obligatoire.

L'approbation des comptes a nécessairement lieu en plénière et fait l'objet d'un vote par l'ensemble des élus dans le cadre d'une réunion spécifique.

L'employeur ne participe ni à l'arrêté, ni à l'approbation des comptes.

3. La consolidation des comptes

Certains CE contrôlent, pour la gestion des ASC, une ou plusieurs entités comme des associations ou des sociétés civiles immobilières (SCI). Pour satisfaire l'objectif de transparence, les liens avec ces entités devraient être retracés dans un document comptable.

La notion de contrôle s'apprécie conformément aux principes figurant dans le code de commerce.

La consolidation ou l'agrafage sont obligatoires pour les CE qui contrôlent d'autres entités et dont les ressources dépassent le seuil entraînant l'obligation de tenir une comptabilité générale.

Les CE dont les ressources sont inférieures à ce seuil devront produire, en annexe de leurs comptes, les comptes des entités qu'ils contrôlent.

4. La certification des comptes

L'obligation de certification des comptes intervient pour les CE qui dépassent deux des trois critères suivants : 50 salariés en ETP, 1,55 M€ de bilan et 3,1 M€ de ressources.

Le coût de la certification est pris en charge par le CE.

5. Le « rapport de gestion »

Tous les CE sont soumis à l'obligation de rédiger un rapport de gestion.

Concomitamment à la présentation des comptes, sera également présenté aux membres élus du CE, un « rapport de gestion » intégrant des données qualitatives susceptibles d'éclairer la gestion. Les informations requises doivent être adaptées à la taille du CE.

Ce rapport contiendra, notamment :

- une présentation du CE et de ses missions
- le bilan de l'année écoulée avec :
 - l'organisation du CE (nombre d'élus, nombre de salariés, organigramme éventuel...);
 - les salariés couverts par le CE ;
 - le bilan sur les attributions économiques (formation des élus, recours à des experts, communication, réunions avec l'employeur ...)
 - le bilan sur les ASC (et conventions passées si délégation) pouvant intégrer des

données quantitatives et qualitatives avec :

- un descriptif de l'activité en rappelant la part subventionnée par le comité d'entreprise, le prestataire auquel a fait appel le comité d'entreprise, le lieu de réalisation de l'activité (par exemple pour un voyage) ;
 - une présentation des données comptables comparées au budget voté par le comité d'entreprise ;
 - des données statistiques de réalisation (exemple : nombre de billets distribués, nombre de participants à un voyage, nombre de subventions versées,...) ;
- le bilan financier de l'année (les ressources, les dépenses).

Pour les CE tenant une comptabilité ultra-simplifiée, le bilan financier de l'année consiste à donner des explications qualitatives sur l'état de synthèse des dépenses et des recettes, l'état patrimonial et des informations complémentaires éventuelles visées au 1.1 du présent document.

6. La publicité des comptes

Les comptes et « le rapport de gestion » doivent être portés à la connaissance exclusive des salariés de l'entreprise.

Cette publicité doit se faire par tous moyens (affichage sur les panneaux d'information dévolue au CE, intranet de l'entreprise...).

Dès le premier euro, cette publicité doit être accompagnée d'une information qualitative et compréhensible aux salariés.

7. Le choix des prestataires

Les CE dépassant deux des trois critères suivants, 50 salariés en ETP / 1,55 M€ de bilan / 3,1 M€ de ressources, sont soumis à l'obligation de mettre en place une commission des marchés chargée de choisir les fournisseurs et prestataires du CE.

Le règlement intérieur de ces CE prévoit des dispositions sur la mise en place de la commission des marchés et son fonctionnement.

8. La procédure d'alerte

Le CE est soumis à une procédure d'alerte inspirée par le code de commerce.

Cette procédure d'alerte pourrait se dérouler selon les étapes suivantes :

1. le commissaire aux comptes (CAC) informe le secrétaire et le Président du CE ;
2. à défaut de réponse ou si la réponse ne permet pas d'être assuré de la continuité de l'exploitation du CE, le CAC établit un rapport et invite l'employeur à réunir le CE ;
3. si le problème persiste, le CAC informe de ses démarches le président du tribunal de grandes instances (TGI) et lui en communique les résultats.

L'ensemble des organisations syndicales ont approuvé au mois de janvier 2013 le document de synthèse. Le MEDEF l'a également approuvé, les autres organisations patronales n'ont pas fait de commentaire.

2. Objectifs

La transparence des comptes des comités d'entreprise participe d'un ensemble cohérent de mesures (réformes de la représentativité syndicale et patronale, réforme du financement du dialogue social) tendant à consolider la légitimité des institutions clefs de notre démocratie sociale et de renforcer la transparence de leur fonctionnement.

2.1. Renforcer la transparence des comptes des CE

La loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale a étendu aux organisations de salariés et aux organisations professionnelles d'employeurs l'obligation de transparence financière déjà introduite par le législateur pour les organismes non lucratifs d'intérêt général.

De récents rapports³⁴ de la Cour des comptes portant sur des comités d'entreprise ont dressé le constat de manquements manifestes en matière de gestion et de transparence des comptes de ces entités.

La Cour des comptes, dans différents rapports, avait formulé un certain nombre de recommandations :

- **soumettre les comités d'entreprise au droit comptable** : obligation d'établir des comptes annuels au sens du code de commerce (art. L. 612-1 : les personnes morales de droit privé non commerçante ayant une activité économique ont l'obligation d'établir chaque année, au-delà d'un certain seuil de ressources fixé par décret, un bilan, un compte de résultat et une annexe) ;
- élaborer d'un **référentiel comptable** adapté aux comités d'entreprise sous forme de règlement de l'Autorité des normes comptables ;
- soumettre les CE à l'obligation de faire **certifier les comptes** au-delà d'un seuil à déterminer
- assurer une large **publicité aux comptes, rapport d'activité et bilan social** du CE et les transmettre au président du CE dans délai permettant examen approfondi et débat en séance.

Afin d'éviter de stigmatiser ces instances essentielles au lien social dans l'entreprise, il apparaît aujourd'hui nécessaire d'étendre aux comités d'entreprise l'exigence d'une transparence renforcée, exigence unanimement réclamée par l'ensemble des partenaires sociaux.

2.2. Assurer un champ d'application aussi large que possible à cette exigence de transparence

Conformément au consensus dégagé lors du groupe de travail piloté par la Direction générale du travail, le présent projet de loi a vocation à s'appliquer à la délégation unique du personnel

³⁴ « Les dysfonctionnements du comité d'entreprise de la RATP » rapport public thématique novembre 2011 et « Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières : une réforme de façade, une situation aggravée. » mai 2011.

(DUP), au comité central d'entreprise (CCE), aux comités d'établissement et aux comités interentreprises (CIE) qui ont toutes les attributions économiques et/ou des activités sociales et culturelles du CE.

La délégation unique du personnel

Dans les entreprises de moins de 200 salariés, l'employeur peut en effet décider que les délégués du personnel constituent la délégation du personnel au comité d'entreprise, après avoir consulté les délégués du personnel et, s'il existe, le comité d'entreprise (Art. L.2326-1).

Le comité interentreprises

Lorsque plusieurs entreprises possèdent ou envisagent de créer certaines institutions sociales communes, les comités d'entreprise intéressés constituent un comité interentreprises investi des mêmes attributions que les comités dans la mesure nécessaire à l'organisation et au fonctionnement de ces institutions communes (Art. R. 2323-28).

Enfin, il convient de rappeler que les mesures législatives s'appliquent aux institutions représentatives du personnel des Unités économiques et sociales (UES) sans qu'il soit besoin de le préciser expressément dans le texte. L'UES est assimilée à une entreprise à part entière s'agissant du droit de la représentation du personnel.

2.3. Des exigences nécessairement adaptées à la taille du CE

Un équilibre entre le nécessaire renforcement de la transparence des comptes des comités d'entreprise et le poids qu'une réglementation trop lourde ferait peser sur ces derniers doit être trouvé.

Plus de 90 % des CE existants ont en moyenne moins de 100.000 € de ressources annuelles dédiées tant à leurs attributions économiques qu'aux activités sociales et culturelles (*cf. IV impact*).

Des obligations comptables trop lourdes pour ces CE, comme une certification systématique de leurs comptes ou l'embauche d'un salarié chargé d'assurer la comptabilité du CE, grèveraient donc leurs budgets au détriment des salariés et de leurs intérêts.

De même, il faut rappeler que le CE est composé d'un nombre d'élus qui dépend du nombre de salariés dans l'entreprise (R.2324-1 du code du travail). Ainsi, à titre d'exemple, dans une entreprise de 50 salariés, le CE compte 3 élus titulaires et 3 élus suppléants ; dans une entreprise de 100 à 399 salariés, le nombre d'élus au CE est de 5 titulaires et 5 suppléants.

En outre, seuls les élus titulaires bénéficient d'un crédit d'heures pour exercer leurs missions. Les élus suppléants n'en bénéficient que lorsqu'ils sont amenés à remplacer le titulaire absent. Dans ce cas, le temps utilisé par le suppléant est déduit du crédit d'heures du titulaire.

Dans les entreprises de moins de 200 salariés, ce sont le plus souvent des délégations uniques du personnel qui sont mises en place.

Ces élus qui sont par ailleurs bien souvent sans étiquette syndicale ne possèdent pas nécessairement de compétences comptables.

Il est donc essentiel pour l'ensemble des partenaires sociaux et le Gouvernement que la réglementation sur la transparence des comptes des CE ne crée pas un risque important d'assèchement des vocations de salariés pour la fonction d'élu en les dissuadant de s'engager

et se présenter comme candidats aux élections professionnelles alors même qu'il est aujourd'hui parfois difficile de trouver des candidats.

2.4. La lisibilité pour les salariés

Les partenaires sociaux sont unanimes sur la nécessité d'un accès des salariés à une information compréhensible et qualitative de la gestion du CE qui viendrait compléter les comptes annuels.

3. Options et dispositifs retenus

Compte tenu du consensus politique exprimé par les partenaires sociaux au travers du document de synthèse du groupe de travail piloté par la Direction générale du travail, le Gouvernement a souhaité rester fidèle à ce document pour élaborer les présentes dispositions législatives.

3.1. Les dispositions législatives proposées si elles s'inspirent des dispositions relatives à la transparence des comptes des organisations syndicales et professionnelles s'en écartent pour être adaptées aux spécificités des CE

La première question était de savoir si les dispositions relatives à la transparence des comptes des organisations syndicales et professionnelles pouvaient servir de base à la transparence des comptes des comités d'entreprise.

La loi du 20 août 2008, issue de la position commune signée par la CGT, la CFDT, le MEDEF et la CGPME a inclus un volet relatif à la transparence des organisations syndicales comme patronales.

Ainsi, la loi du 20 août 2008 a soumis les organisations syndicales et professionnelles à des obligations d'établissement, d'approbation, de certification et de publication de leurs comptes (art. L. 2135-1 à L.2335-6) dans le cadre des nouveaux critères de représentativité au titre de la transparence financière.

Conformément aux articles D 2135-1 et suivants du code du travail, les organisations syndicales et professionnelles sont tenues d'établir leurs comptes selon des modalités différenciées en fonction du niveau de leurs ressources :

- ressources supérieures à 230.000 € : un bilan, un compte de résultat et une annexe, désignation d'au-moins un commissaire aux comptes. Ces comptes sont établis selon un règlement de l'Autorité des normes comptables ;
- ressources supérieures à 2.000 € et inférieures à 230.000 € : un bilan, un compte de résultat et une annexe sous une forme simplifiée ;
- ressources inférieures à 2.000 € : livre mentionnant chronologiquement le montant et l'origine des ressources et des dépenses.

Les organisations syndicales et professionnelles ont également l'obligation d'assurer la publicité de leurs comptes.

Les dispositions du projet de loi reprennent ainsi la philosophie de ce cadre général en posant :

- l'obligation générale d'établir des comptes tout en aménageant un niveau d'exigence graduée au regard la taille du comité d'entreprise ;

- la mise en œuvre d'un mécanisme de publicité à l'égard des salariés.

Les travaux du groupe de travail se sont néanmoins écartés des dispositions sur les comptes des organisations syndicales et professionnelles pour plusieurs raisons :

- l'absence de financement public des CE à la différence des organisations ;
- la volonté d'opter pour des seuils déjà existants se rapportant à des personnes morales au fonctionnement comparable à celle d'un CE ;

Les seuils retenus par le groupe de travail précité se fondent ainsi sur ceux prévus pour les associations dans le code de commerce.

Les obligations comptables des associations

Les associations ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse 153.000 € doivent en effet établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe (Art. L. 612-4 et D 612-5 du code de commerce)

Doivent établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe, et faire certifier leurs comptes, les associations dépassant deux des seuils précisés ci-dessous à la fin de l'année civile ou à la clôture de l'exercice :

- 50 salariés (liés à l'association par un CDI ; le nombre de salariés est égal à la moyenne arithmétique des effectifs à la fin de chaque trimestre de l'année civile ou de l'exercice comptable lorsque celui-ci ne coïncide pas avec l'année civile) ;
- 3,1 M€ de chiffre d'affaires hors taxes ou de ressources (montant des cotisations, subventions et produits de toute nature liés à l'activité courante) ;
- 1,55 M€ pour le total du bilan (somme des montants nets des éléments d'actif). Art L. 612-1 et R. 612-1 du code de commerce.

Compte tenu de la spécificité des CE (qui, notamment, ne sont pas concernés au même titre que les associations par la gestion de subventions publiques), les dispositions du code de commerce exigent des aménagements sur :

- le critère des salariés qui seront décomptés selon les modalités de calcul prévues aux articles L.1111-2 et L.1111-3 du code du travail (pour les associations, seuls sont décomptés les salariés employés en contrat à durée indéterminée) ;
- la nature de ressources retenues : plusieurs options étaient également envisageables concernant la manière de déterminer l'assiette de calcul du seuil à savoir sur la seule subvention de fonctionnement du CE ou sur les ressources totales du CE.
- Les seuils qui seront ainsi fixés pour l'application de la loi sont les suivants :
- les CE dont les ressources sont inférieures à 153.000 € de ressources appliquent une comptabilité ultra-simplifiée ;
- les CE dont les ressources sont supérieures à 153.000 € et qui ne remplissent pas au moins deux des trois critères fixés pour les associations (50 salariés en ETP, 1.55 millions d'€ de bilan et 3.1 millions d'€ de ressources) appliquent une comptabilité avec présentation simplifiée ;

- les CE remplissant au moins deux des trois critères appliquent une comptabilité de droit commun avec certification de leurs comptes par un commissaire aux comptes, mise en place d'une commission des marchés et application d'une procédure d'alerte en cas de difficulté constatée.

Les principes dégagés par le groupe de travail piloté par la Direction générale du travail et repris dans le projet de loi répondent aux recommandations de la Cour des comptes.

S'agissant de la publicité des comptes, les organisations syndicales n'ont pas souhaité que des dispositions imposent que les comptes des CE soient portés à la connaissance de personnes autres que les salariés.

Le groupe de travail a en effet fait le constat que l'action du CE est orientée vers les salariés. Le CE a pour objet d'assurer une expression collective des salariés en permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution de l'entreprise ainsi que dans la gestion des activités sociales et culturelles.

Les élections au CE étant désormais la clé de voûte du système de détermination de la représentativité au niveau de la branche et au niveau national interprofessionnel, la transparence financière de la gestion du CE et la connaissance qu'en ont les salariés sera désormais déterminante pour les organisations syndicales lors de ces élections.

Limiter la publicité des comptes des CE à l'entreprise n'interdit pas aux salariés qui le souhaiteraient de s'exprimer publiquement s'ils considéraient que certains faits devaient être rendus publics.

De la même manière, la limitation de la publicité des comptes du CE aux seuls salariés ne porte pas atteinte à l'obligation pour le CE de communiquer ses comptes à des tiers (banques, fournisseurs, etc.) pour avoir accès à certaines prestations.

Le projet de loi prévoit également l'obligation que tous les comités d'entreprise élaborent un rapport présentant des informations qualitatives sur leurs activités et leur gestion financière et que ce rapport comme les comptes soient portés à la connaissance des salariés. Ce rapport permettra un accès plus aisé à l'information pour les salariés que les stricts documents comptables.

3.2. Des dispositions législatives élaborées en cohérence avec les travaux menés au sein de l'Autorité des normes comptables

Créée par l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009, l'Autorité des Normes Comptables comprend notamment la commission des normes comptables privées. Cette commission peut constituer des groupes de travail pour traiter de sujets nécessitant une expertise spécifique. Ce fut le cas pour les comptes des organisations syndicales et patronales.

Dans le cadre du travail sur la transparence des comptes des comités d'entreprise, un groupe de travail technique piloté par l'ANC a débuté ses travaux le 5 septembre 2012. Ce groupe, présidé par Jean-Louis Bancel, membre du Collège et vice-président de la commission des normes privées de l'ANC, est composé des partenaires sociaux, de représentants des ministères de l'Economie, de la Justice, du Travail, ainsi que de représentants de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et de l'Ordre des experts comptables (OEC). Il est chargé de préparer le projet de règlement comptable pour l'élaboration des comptes annuels des CE et d'adapter les prescriptions comptables en fonction du dispositif législatif défini.

Les travaux de l'ANC ont été conduits à partir des conclusions du groupe de travail piloté par la Direction générale du travail.

Ils ont été menés, dans un souci de cohérence du corpus comptable français, sur la base des normes et pratiques comptables préexistantes :

- le plan comptable général qui s'applique à toutes les entreprises industrielles et commerciales, ainsi qu'à toute structure dès lors qu'il y a obligation légale de comptes annuels ;
- les règlements CRC 99-01 et 99-02 relatifs aux comptes individuels du secteur non capitalistique et aux comptes consolidés.

Le référentiel comptable applicable aux syndicats a été écarté en raison, d'une part, des difficultés techniques qu'il a suscité, d'autre part, en raison de la nature différente du CE qui se rapproche plus du secteur non lucratif.

Le présent projet de mesures législatives a tenu compte de ces travaux.

D'une part, les discussions ont permis de compléter le document de synthèse sur le point relatif à la comptabilité ultra-simplifiée en prévoyant l'établissement d'un état de synthèse simplifié portant sur le patrimoine et les engagements en cours du comité d'entreprise. L'objectif sera de faire ressortir ce que le comité d'entreprise possède, ce qu'il doit et de la totalité de ses recettes et de ses dépenses dans un document accessible et compréhensible par toutes et tous. Cet état de synthèse participe de cette volonté de rendre certaines informations comptables lisibles à l'ensemble des salariés.

D'autre part, les discussions ont abouti à faire évoluer le point relatif à la consolidation des comptes en écartant la technique de l'agrafage au profit d'une information sur les transactions significatives effectuées par le comité d'entreprise.

4. Impacts de la loi

4.1. Prise en compte du handicap

Le présent projet de loi concernant la transparence des comptes des comités d'entreprise n'a aucun impact en la matière.

4.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Le présent projet de loi concernant la transparence des comptes des comités d'entreprise n'a aucun impact en la matière.

4.3. Impacts juridiques

La mise en œuvre de la transparence des comptes des CE implique l'intervention de plusieurs textes d'application.

Un décret en Conseil d'État doit intervenir en vue :

- de compléter les dispositions R.2323-32 et suivantes relatives au CIE ;
- de remplacer les articles R.2323-37 et R.2323-38 ;
- de fixer les conditions d'information, de réunion et les délais dans le cadre de la procédure d'alerte ;

Un décret simple doit également être pris pour :

- fixer les seuils des ressources et des trois critères relatifs au nombre de salariés, aux ressources annuelles et au total du bilan ;
- déterminer le contenu du rapport établi par le comité d'entreprise ;
- fixer le délai de réponse du secrétaire du CE au commissaire aux comptes dans le cadre de la procédure d'alerte ;
- définir les ressources annuelles ;
- déterminer les conditions d'application des dispositions au comité central d'entreprise ;
- déterminer les clauses de la convention de transfert de gestion.

4.4. - Impacts sociaux

4.4.1. Impact sur les institutions représentatives du personnel

a) Impact sur le fonctionnement des CE

Outre les impacts directs du dispositif envisagé déjà présentés, le projet de loi clarifie l'obligation d'établir un règlement intérieur pour chaque CE.

Actuellement, l'article L.2325-2 du code du travail prévoit que le CE détermine dans un règlement intérieur les modalités de son fonctionnement et celles de ses rapports avec les salariés de l'entreprise, pour l'exercice de ses missions. Cet article semble imposer la rédaction d'un règlement intérieur mais la doctrine interprète son adoption comme étant facultative. Dans la pratique, tous les CE n'ont pas de règlement intérieur aujourd'hui.

De même, les transferts de gestion entre les comités d'établissement et le comité central d'entreprise ou le CIE feront désormais l'objet de conventions.

Les élus vont donc devoir être formés pour s'approprier ces nouvelles règles.

b) Impact sur les CE

Il n'existe pas de remontée d'information nationale sur les ressources des CE qui sont gérées de manière autonome par les élus.

Par ailleurs, le niveau des subventions de l'employeur (fonctionnement et activités sociales et culturelles, toutes deux calculées à partir de la masse salariale brute) est très variable d'une entreprise à l'autre. Il existe en effet des planchers légaux mais le niveau de subvention peut être relevé par accord d'entreprise ou de branche ou par usage de l'employeur.

Toutefois, à partir des chiffres concernant la répartition des entreprises par taille et masse salariale brute moyenne en 2010 issus des enquêtes conduites par la DARES, il est possible de parvenir à des estimations en appliquant le niveau de subvention minimal.

Pour rappel, la loi fixe la subvention annuelle de fonctionnement à 0,2 % de la masse salariale brute. Le code du travail ne fixe pas le montant de la contribution aux activités sociales et culturelles mais l'étude des conventions collectives laisse penser que cette contribution peut être estimée en moyenne à 0,8 % de la masse salariale brute.

Selon les chiffres de la DADS 2010, on compte 1.562.308 entreprises en France en 2010.

1.521.968 entreprises ont moins de 50 salariés.

40.340 entreprises d'au moins 50 salariés sont concernées par les nouvelles mesures législatives.

Taille d'entreprise	Nombre d'entreprises en 2010	% d'entreprises concernées	Masse salariale brute moyenne par entreprise (en euros) en 2010	Budget de fonctionnement (0,2% de la masse salariale brute)	ASC (évalué à 0,8% en moyenne)	Ressources totales (BF+ASC)
Entre 50 et 99 salariés	21 433	53,1 %	1 916 931 €	3 834 €	15 335 €	19 169 €
Entre 100 et 249 salariés	11 908	29,5 %	4 619 573 €	9 239 €	36 957 €	46 196 €
Entre 250 et 499 salariés	3 866	9,6 %	10 870 618 €	21 741 €	86 965 €	108 706 €
500 à 999 salariés	1 758	4,4 %	22 790 812 €	45 582 €	182 326 €	227 908 €
1 000 à 1 999 salariés	815	2 %	48 875 445 €	97 751 €	391 004 €	488 754 €
2 000 à 4 999 salariés	406	1 %	106 903 019 €	213 806 €	855 224 €	1 069 030 €
5 000 salariés et plus	154	0,4 %	505 189 930 €	1 010 380 €	4 041 519 €	5 051 899 €
TOTAL	40 340					

Ces estimations demeurent limitées dans la mesure où :

- ne sont pas prises en compte les autres ressources des CE (patrimoine, dons, participations des salariés...),
- certains CE n'ont pas de contributions pour les activités sociales et culturelles,
- certains CE ont une contribution largement supérieure à 0,8 % de la masse salariale brute.

A partir de ces chiffres, il est toutefois possible d'estimer que :

- les CE des entreprises de moins de 500 salariés devraient, pour la plupart, être soumis à la comptabilité ultra-simplifiée, soit 90 % des CE existants ;
- la comptabilité normale et la certification des comptes devraient principalement concerner les CE des entreprises d'au moins 5.000 salariés mais également ceux d'une partie des entreprises qui comptent entre 2.000 et 4.999 salariés.

Le coût de la certification est très variable selon la taille du CE.

S'il est difficile de fournir une estimation du coût moyen d'une procédure de certification, selon une illustration donnée par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, pour un comité d'entreprise (entreprise d'environ 1.000 salariés) dont le total de bilan s'élèverait à 500 k€ et les produits d'exploitation 300 k€, le barème s'établirait entre 40 et 60 heures, budget qu'il convient d'ajuster en fonction de la complexité des actions proposées aux salariés et de revoir à la baisse en cas d'intervention d'un expert-comptable. Le taux moyen horaire s'établit entre 100 et 120 € de l'heure HT.

4.4.2. Impact sur les salariés

La mise en œuvre de ces dispositions va permettre aux salariés d'avoir une lisibilité et un contrôle accru sur l'action et les missions de leur CE, notamment sur les attributions économiques de cette instance qui peuvent parfois être méconnues dans les entreprises. Dans les entreprises qui n'ont pas de difficultés financières, les salariés connaissent le CE surtout dans le cadre de ses activités sociales et culturelles.

En outre, en ayant accès à l'ensemble des documents comptables et à des informations explicatives, les salariés ont une vision des ressources de leur CE, sur la façon dont ces ressources sont utilisées et gérées. Les salariés deviennent pleinement acteurs de la

« politique » du CE. Si les salariés ne sont pas d'accord avec la façon dont sont gérées et utilisées les ressources, les élus devront en répondre aux prochaines élections professionnelles.

Enfin, la procédure d'alerte dans les CE de taille importante garantit aux salariés qu'en cas de faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation du CE, des mesures et un suivi de ces mesures par le commissaire aux comptes sont prévues pour y mettre fin.

4.5. Impacts économiques et financiers

La mise en œuvre du volet transparence des comptes des CE du présent projet de loi n'a aucun impact sur le budget de l'État.

a) Impacts sur les entreprises :

Le rôle de l'employeur, président du CE, est clarifié par le projet de loi.

Si l'employeur, en sa qualité de président du CE a accès comme tous les autres membres, aux archives et aux documents comptables du CE (Soc 19 déc 90, n° 88-17677), il ne participe pas aux votes relatifs à l'utilisation des ressources du CE (Soc, 26 nov 87, n° 86-14530) et aux activités sociales et culturelles (Soc, 25 janv 95, n° 92-16778) . Seuls les membres élus du comité ont le pouvoir de décision sur les budgets du CE.

Le projet de loi vient donc entériner la jurisprudence en posant clairement le principe selon lequel seuls les élus peuvent arrêter et approuver les comptes annuels du CE, l'employeur étant cependant informé de l'action et de la situation financière de son CE.

Dans le cadre de la procédure d'alerte, les dispositions du projet de texte prévoient que l'employeur est informé par le commissaire aux comptes des difficultés rencontrées par le CE même si c'est au seul secrétaire du CE qu'il appartient de répondre au commissaire. L'employeur n'a donc pas à rendre des comptes sur la gestion des ressources du CE même s'il dispose de toutes les informations nécessaires pour suivre les décisions du CE.

b) Impact sur les professions d'expert-comptable et de commissaire aux comptes

La création d'obligations comptables va augmenter le recours des CE aux professions d'expert-comptable et de commissaire aux comptes.

Si le projet de loi ne rend pas obligatoire l'intervention de l'expert-comptable dans les CE, il est fort probable que les CE soumis à la comptabilité avec présentation simplifiée ou à la comptabilité normale aient recours à l'expert-comptable afin qu'il les aide à établir et présenter leurs comptes. Ce recours à l'expert permettrait aux élus de se centrer sur leurs missions premières et d'être conseillés par un professionnel sur la gestion de leurs ressources.

Le projet de loi rend obligatoire l'intervention du commissaire aux comptes dans les CE les plus importants pour certifier leurs comptes et enclencher la procédure d'alerte en cas de difficultés de nature à compromettre la continuité de l'exploitation du CE.

La mission du commissaire aux comptes est porteuse de valeur ajoutée : elle s'inscrit dans une démarche itérative d'audit et de dialogue avec le CE afin d'améliorer progressivement la qualité de ses comptes. En effet, lors de l'analyse des différents cycles, le commissaire aux comptes identifie des zones de risques et indique les moyens susceptibles de les maîtriser en fiabilisant les procédures, par exemple, en renforçant certains dispositifs de contrôle interne.

Les présentes mesures législatives prévoient également l'intervention du commissaire aux comptes qui pourra attirer l'attention du CE sur des éléments importants susceptibles de remettre en cause la pérennité ou l'avenir de ce dernier.

De plus, la mission du commissaire aux comptes :

- apporte la garantie que les comptes retracent de façon fiable l'activité, le patrimoine et les engagements du comité d'entreprise ;
- suppose le contrôle de la traçabilité des opérations ;
- assure le contrôle de l'étanchéité des budgets (fonctionnement et action sanitaire et sociale).

L'opinion émise par le commissaire aux comptes apporte une sécurité pour les responsables de l'entreprise et pour les tiers en relation avec le comité d'entreprise.

4.6. Impacts sur l'emploi

La réforme de la transparence des comptes des CE n'emporte pas de conséquence directe en matière d'emploi.

4.7. Impacts administratifs

La transparence des comptes des comités d'entreprise n'entraîne pas d'impact pour l'administration.

4.8. - Impacts outre-mer

Le présent projet de loi s'applique dans les départements d'outre-mer (hors Mayotte), à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités soumises au principe de l'identité législative posé par l'article 73 de la Constitution. Ces collectivités bénéficieront dès lors de l'application du présent projet de loi dans les mêmes conditions qu'en métropole.

L'application du projet de loi à Mayotte, qui est régi par un code du travail spécifique, appelle un certain nombre d'adaptations. Le Gouvernement souhaite y procéder par voie d'ordonnance de l'article 38 de la Constitution.

Le projet de loi ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, ainsi que aux terres australes et antarctiques françaises.

5. Modalités d'application de la réforme

5.1. Application dans le temps

Les mesures législatives relatives à la transparence des comptes des comités d'entreprise prévoient une application dans le temps différente selon les dispositions.

L'ensemble des dispositions du projet s'appliquent pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2015, excepté les obligations relatives à la certification et à la consolidation des comptes (articles L. 2325-48 et L. 2325-53) qui ne s'appliqueront que pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016.

Les obligations de certification et de consolidation des comptes sont retardées en raison de la volonté des partenaires sociaux que l'entrée en vigueur soit progressive. Il leur semblait

pertinent de donner aux comités d'entreprise le temps nécessaire pour mettre en œuvre leurs nouvelles obligations comptable avant que la phase de certification et de consolidation ne soit mise en œuvre.

Les dispositions qui complètent l'article L.2327-16 (III de l'article 18) s'appliquent à compter de la publication du décret qui viendra définir les clauses de cette convention de transfert de gestion.

5.2. Application dans l'espace

Les mesures législatives sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République.

5.3. Consultations

5.3.1. La Commission Nationale de la Négociation Collective (CNNC)

La CNNC a été consultée dans sa séance du 14 janvier 2014.

5.3.2. Le Haut Conseil du Commissariat aux Comptes (H3C)

Saisi par le Ministère de la Justice, le Haut Conseil a été consulté en séance du 19 décembre 2013.

5.3.3. L'Autorité des Normes Comptables (ANC)

Le Ministère du Travail a saisi l'ANC par lettre du 30 décembre 2013. Le Collège de l'ANC a été consulté dans sa séance du 14 janvier 2014.

5.4. Textes d'application

ARTICLE LOI	BASE LEGALE <i>(code du travail)</i>	NATURE	OBJET	ADMINISTRATION RESPONSABLE
Article 19 I	L.2325-45 I	Règlement de l'ANC	Définition des modalités d'établissement des comptes annuels des comités d'entreprise	Autorité des normes comptables
Article 19 I	L.2325-45 II	Décret	Fixation des seuils des trois critères relatifs au nombre de salariés, aux ressources annuelles et au total du bilan	Ministère du Travail - DGT
Article 19 I	L.2325-45 II	Règlement de l'ANC	Définition des modalités d'établissement des comptes annuels avec présentation simplifiée des comités d'entreprise	Autorité des normes comptables
Article 19 I	L.2325-46	Décret	Fixation du seuil des ressources en dessous desquelles le comité d'entreprise peut tenir une comptabilité ultra-simplifiée	Ministère du Travail - DGT
Article 19 I	L.2325-46	Règlement de l'ANC	Définition du contenu et modalités de présentation de l'état de synthèse simplifié	Autorité des normes comptables

ARTICLE LOI	BASE LEGALE (code du travail)	NATURE	OBJET	ADMINISTRATION RESPONSABLE
Article 19 I	L.2325-48	Règlement de l'ANC	Fixation des prescriptions comptables relatives aux comptes consolidés du comité d'entreprise	Autorité des normes comptables
Article 19 I	L.2325-50	Décret	Détermination du contenu du rapport établi par le comité d'entreprise	Ministère du Travail - DGT
Article 19 I	L.2325-54	Décret en Conseil d'État	Fixation des conditions d'information du secrétaire et du président du comité d'entreprise dans le cadre de la procédure d'alerte	Ministère du Travail – DGT en lien avec le Ministère de la Justice-DACS
Article 19 I	L.2325-54	Décret	Fixation du délai de réponse du secrétaire du comité d'entreprise au commissaire aux comptes dans le cadre de la procédure d'alerte	Ministère du Travail – DGT en lien avec le Ministère de la Justice-DACS
Article 19 I	L.2325-54	Décret en Conseil d'État	Fixation des conditions et délais de la tenue de la réunion du comité d'entreprise dans le cadre de la procédure d'alerte	Ministère du Travail – DGT en lien avec le Ministère de la Justice-DACS
Article 19 I	L.2325-55	Décret	Définition des ressources annuelles et leurs modalités de calcul pour l'appréciation des seuils	Ministère du Travail - DGT
Article 19 III	L.2327-14-1	Décret	Détermination des conditions d'application des dispositions de la section 10 au comité central d'entreprise	Ministère du Travail - DGT
Article 19 III	L.2327-16	Décret	Détermination des clauses de la convention de transfert de gestion	Ministère du Travail - DGT

PARTIE III - INSPECTION ET CONTROLE (articles 20 à 22)

<p>Section 1 - ORGANISATION ET POUVOIRS DU SYSTEME D'INSPECTION DU TRAVAIL (article 20)</p>
--

L'inspection du travail est une institution inscrite dans le cadre d'engagements internationaux résultant de la ratification par la France des conventions n° 81, 129, 178 et de la convention de travail maritime de 2006 de l'Organisation internationale du travail. Celles-ci énoncent un socle commun de principes touchant à l'organisation, aux pouvoirs, à l'indépendance et à la déontologie des services d'inspection.

Le système d'inspection du travail a connu une évolution importante le 1^{er} janvier 2009 avec la fusion des services d'inspection des ministères en charge de l'agriculture et des transports avec ceux du ministère du travail. La création des DIRECCTE le 15 février 2010 si elle a eu des impacts importants en termes d'organisation des services déconcentrés du Ministère chargé du travail en fusionnant sept administrations régionales en une seule et en plaçant les responsables départementaux (RUT) sous l'autorité des DIRECCTE, a eu un impact limité sur l'organisation du système d'inspection du travail. Elle a conduit à regrouper ses missions au sein d'un pôle Travail sous l'autorité d'un chef de pôle T. Les sections et leurs agents restent néanmoins sous l'autorité des responsables d'unités territoriales.

Depuis plusieurs années, le système d'inspection du travail est confronté à des évolutions importantes de son environnement d'intervention tout en s'interrogeant sur le sens dont son action est porteuse. Le système d'inspection souffre aujourd'hui d'un manque de visibilité, d'une difficulté à être un « généraliste expert » face à la complexité des situations de travail.

Une importante mutation des modes de production est intervenue depuis deux décennies. Le secteur industriel traditionnel a décliné, les activités de services et du savoir se sont développées. La gouvernance des entreprises a des effets collatéraux sur leur contrôle, par exemple une déconnexion fréquente des lieux de production et des lieux de décision : l'employeur est souvent difficilement identifiable. Les montages frauduleux ou non, dépassent plus souvent les cadres frontaliers. Les prestations de service internationales sont une réalité en pleine croissance, difficile à contrôler. Les entreprises, aux typologies de plus en plus marquées (multinationales / TPE, entreprise-réseau), ont des moyens et des modes de résistance aux difficultés très différents. La dépendance entre donneurs d'ordre et sous-traitance est de plus en plus forte (PME et TPE).

La place de la loi a changé. La négociation collective, comme la notion d'ordre public qui en est la contrepartie, a pris davantage d'importance. Le corpus des normes s'est complexifié, et est devenu très technique. La réglementation est parfois perçue comme peu légitime sur certains sujets et en décalage croissant avec les pratiques réelles des petites entreprises, ce qui incite à s'en exonérer parfois ouvertement.

Le modèle d'emploi salarié, sédentaire et stable, n'est plus exclusif et dominant; le travail nomade, non déclaré, les statuts précaires, le travail indépendant, l'auto-entrepreneuriat se développent, alors que la norme sociale est construite autour du lien direct de subordination. Le travail s'intensifie et son approche est de plus en plus individualisée. Les lieux de travail sont de plus en plus dispersés et fugaces. La référence à la performance remplace la référence à un temps de travail.

Si les risques traditionnels sont toujours très présents (chutes de hauteur, équipements de travail), des risques plus difficiles à appréhender s'y ajoutent (substances cancérigènes, nanotechnologies, rayonnements ionisants, troubles musculo-squelettiques, risques psycho-

sociaux, etc.), techniquement souvent plus déconcertants car non visibles et nécessitant des modes d'action particuliers et complexes.

Au regard des priorités affichées par le gouvernement en matière de lutte contre la fraude, l'inspection du travail risque de se trouver prise dans une lutte de vitesse face à l'évolution rapide de stratégies de contournement en matière de travail illégal, et d'être en difficulté dans la tâche de juguler la montée des fraudes. Elle est en effet entravée par son organisation émiettée et circonscrite sur des territoires limités, de sorte que, par rapport à certaines thématiques, ou face à des organisations complexes et à des secteurs d'activités problématiques, son caractère généraliste est difficile à concilier, dans la structure actuelle, avec la nécessité à la fois d'un travail collectif et d'une spécialisation technique.

En réponse à des interrogations sur l'action du système d'inspection du travail, au regard des évolutions importantes de son environnement d'intervention, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a exprimé sa volonté de lancer un dialogue sur le renforcement du rôle de ses services dans la transformation sociale.

Ce renforcement, recherché par une évolution de l'organisation et des pouvoirs de l'inspection du travail, a été au centre d'une phase de consultation et de concertation au cours des années 2012 et 2013. Après plusieurs mois d'échanges avec les partenaires territoriaux et avec l'ensemble des agents du ministère, son encadrement et les représentants du personnel, le Ministre a fixé les orientations du projet, intitulé « pour un ministère plus fort ».

L'objectif est de renforcer les services dans leur rôle social fondamental, en accentuant l'approche collective et systémique. L'inspection du travail peut évoluer en s'appuyant sur ses points forts : proximité, caractère généraliste, indépendance en élaborant des repères d'action plus nettement perceptibles par tous. Le projet a pour effet de faire évoluer l'organisation du système d'inspection du travail et d'augmenter les pouvoirs des agents de contrôle.

Le projet de loi porte donc sur trois domaines : l'organisation du système d'inspection du travail (I), les pouvoirs des agents de l'inspection du travail (II) et les sanctions dans le champ du travail (III).

Pour chacun de ces trois domaines successivement, la présente étude d'impact expose l'état des lieux, les objectifs, les propositions retenues ; puis, de façon globale, les différents impacts du projet.

1. L'organisation du système d'inspection du travail

1.1. État des lieux

Le système d'inspection du travail est organisé en quatre niveaux hiérarchiques : directeur général du travail, Direccte assisté du chef de pôle Travail, responsable d'Unité territoriale assisté du responsable du pôle travail, inspecteur du travail responsable d'une section d'inspection.

Le système est généraliste, organisé territorialement au sein des sections qui constituent l'échelon territorial d'intervention. On compte 790 sections dans l'ensemble des départements, dont 18 dans les DOM. Un agent de contrôle est compétent en moyenne en 2012 sur 813 établissements employant près de 8200 salariés.

Sur les 3032 agents affectés au sein des sections d'inspection, on dénombre 796 agents administratifs, 2236 agents de contrôle dont 1493 contrôleurs du travail et 743 inspecteurs. Une section couvre en moyenne 2300 établissements et 23200 salariés.

Mais le système comprend également des agents en appui ressources méthodes (91), des ingénieurs de prévention (67), des techniciens de prévention agriculture (30) et des médecins inspecteurs du travail (42), des agents chargés de la documentation et des agents qui délivrent des renseignements au public sur le droit du travail (535).

Les responsables de section organisent l'action de leur service en fonction des priorités qu'ils fixent et de la sollicitation nombreuse du public. Des actions communes sont organisées dans un cadre régional ou départemental à travers des plans d'action de contrôle nationaux ou régionaux et des campagnes européennes.

Si la section reste un niveau essentiel de proximité pour le service de l'inspection du travail, il ressort de plus en plus qu'elle ne permet pas de répondre de façon satisfaisante aux enjeux auxquels les services sont confrontés tels qu'ils ont été décrits précédemment. Il est nécessaire de franchir un palier supplémentaire pour doter ces services d'une organisation apte à y répondre de façon plus efficace. Sa capacité à connaître et à analyser les évolutions du monde du travail, à percevoir les dérives, à apporter des réponses qui ne soient pas mises en œuvre seulement à l'échelon de l'intervention individuelle, est perfectible. Certaines questions ne peuvent plus être abordées de façon dispersée par une pluralité d'agents, chacun dans les frontières étroites de sa section. L'inspection du travail n'agit pas assez en logique de « système ».

1.2. Objectifs de la réforme

Une politique du travail mieux intégrée est nécessaire, certes à travers des actions individuelles, mais aussi des actions plus collectives menées par le système d'inspection tout entier, sur le territoire et dans les entreprises, jusqu'au niveau national et même parfois européen. Il s'agit d'optimiser l'action des agents par des modes d'organisation plus adaptés aux situations rencontrées et plus collectifs, et ainsi à mieux tirer profit des avantages d'un système dont les modalités d'intervention sont appelées à se resserrer autour d'un nombre réduit de priorités, en ciblant les entreprises contrôlées en fonction des risques existants.

Tout en préservant le caractère généraliste et territorial, le projet permet à l'organisation d'être plus collective, d'être mieux articulée entre les trois niveaux territoriaux, de répondre aux besoins d'expertise technique des agents de contrôle.

Il permet d'avoir une approche plus adaptée vis-à-vis des petites et moyennes entreprises en privilégiant l'information, l'appui et le conseil avant le contrôle.

1.3. Proposition

1.3.1. Les trois axes majeurs du projet

Le projet repose sur trois axes majeurs :

Le système d'inspection du travail gardera son double caractère généraliste et territorial. La grande majorité des agents continuera à intervenir sur l'ensemble du champ couvert par le code du travail, dans le respect de la notion d'indépendance de l'agent, issue d'une convention internationale et érigée en principe général du droit.

L'organisation renforcera l'approche collective : l'échelon d'intervention, appelé unité de contrôle, regroupera 8 à 12 agents de contrôle (au lieu de 2 ou 3 dans l'actuelle « section ») ; chaque agent aura compétence sur un territoire cohérent toujours appelé *section*, mais exercera ses fonctions au sein d'un collectif favorable à la qualité du travail, animé et piloté par un responsable d'unité de contrôle.

Les spécificités sectorielles (agriculture, transports, construction ou autres) ou socio-économiques (les petites entreprises, notamment) resteront prises en considération. Des échelons d'intervention seront créés aux niveaux régional et national pour la prise en charge de problématiques particulières.

Cette réforme profonde de l'inspection se traduira par une évolution sensible des compétences : alors qu'elle est composée aujourd'hui d'un tiers d'inspecteurs du travail (catégorie A disposant de pouvoirs étendus) et de deux tiers de contrôleurs du travail (catégorie B, disposant de pouvoirs plus limités), l'inspection sera demain composée à 100 % d'inspecteurs. Un plan de transformation d'environ 1400 emplois de contrôleurs en inspecteurs, avec une première étape de 540 engagée en 2013-2015, s'étalera sur une dizaine d'années.

1.3.2. Les trois échelons de l'organisation territoriale

a) Un nouvel échelon territorial de proximité : l'unité de contrôle

Le projet de loi prévoit un nouvel échelon territorial d'intervention dans l'entreprise : l'unité de contrôle, qui est conçue pour réunir 8 à 12 agents dans un collectif de travail plus étoffé et plus porteur, sous la direction d'un responsable auquel seront confiées des fonctions d'animation et de pilotage au plus près des réalités du secteur territorial. L'unité de contrôle, et non plus la section, sera l'échelon territorial d'intervention dans l'entreprise.

La notion de section est maintenue dans une acception géographique (une portion de territoire) ou sectorielle (un secteur d'activité dans un territoire donné). Sous l'autorité du responsable d'unité de contrôle, l'inspecteur est affecté à une section, dans laquelle il exerce l'intégralité de la compétence très large (de contrôle et de décision) que lui confèrent les dispositions du code du travail. La notion d'indépendance des agents, reconnue comme un principe général du droit par le Conseil d'État et comme un principe fondamental du droit du travail par le Conseil constitutionnel (article 34 de la Constitution) reste préservée.

Les agents Appui Ressources Méthodes (ARM) seront généralement regroupés au niveau régional. La relève de la fonction ARM de proximité sera largement prise en charge par les responsables d'unité de contrôle, par l'unité régionale d'appui et de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal, les unités régionales de contrôle des risques particuliers ou les réseaux de risques particuliers. Les missions des secrétariats de section vont évoluer vers des tâches d'assistance dans le cadre rénové des unités de contrôle et sous la responsabilité des responsables d'unité de contrôle.

Le projet prévoit la possibilité de créer des unités de contrôle interdépartementales ou interrégionales notamment pour atteindre une taille critique d'unité territoriale dans les zones rurales.

Le responsable d'unité de contrôle a pour mission centrale d'assurer l'efficacité de l'unité de contrôle et de faire vivre le collectif de travail. Il est un agent de contrôle et bénéficie à ce titre de tous les pouvoirs de contrôle. Il dispose des attributions liées au contrôle, y compris celles liées à la soustraction des salariés à une situation infractionnelle (arrêt de travaux, mise en demeure en matière de santé ou sécurité, référé en matière de sécurité ou de travail

dominical), ce qui lui permet d'intervenir de façon opérationnelle et effective auprès des agents pour les aider, les appuyer et leur apporter les moyens d'accompagnement nécessaires au bon exercice de leurs missions. Le projet de loi prévoit que lorsqu'il lui est confiée, à titre exceptionnel, une section d'inspection, il bénéficie de la compétence confiée aux inspecteurs du travail en matière de décisions administratives autres que celles liées au contrôle.

b) L'échelon régional de la DIRECCTE

Le niveau régional sera pourvu obligatoirement d'une unité régionale d'appui et de contrôle en matière de travail illégal et, facultativement, en fonction des besoins, d'un réseau sur des risques particuliers, ou même, si nécessaire, une unité régionale de contrôle sur des risques particuliers ;

il sera créé dans chaque DIRECCTE une unité d'appui et de contrôle spécialisée et dédiée à la lutte contre le travail illégal et intervenant en sus des actions menées au niveau territorial. Le développement des fraudes à la loi, notamment le détournement des règles du détachement dans le cadre des prestations de service internationales (17.000 salariés détachés en 2007, 60.000 en 2012) justifie la mobilisation au niveau régional d'une équipe plus particulièrement en charge de ces procédures complexes. Ainsi, le nombre d'agents consacrés spécifiquement à la lutte contre le travail illégal sera doublé. Cela permettra à la fois un renforcement de l'appui aux agents de contrôle dans ce domaine et la prise en charge directe de situations qui dépassent le cadre d'action habituel, nécessitant une coordination et/ou l'intervention de renfort dans les situations de fraude organisée.

Le réseau régional sur des risques particuliers, ou l'unité régionale de contrôle des risques particuliers. Deux modes d'organisation ont pour vocation d'apporter aux agents des sections territoriales, dans des situations de contrôle complexes en matière de santé et sécurité, un appui technique et juridique d'expert qu'il n'était pas possible de mobiliser auparavant.

- Créé à l'initiative du DIRECCTE, le réseau régional a pour but de fédérer les ressources des agents de contrôle ayant un savoir-faire reconnu dans l'appréhension de certains risques comme l'amiante ou les produits cancérigènes, afin de faire face à la complexité des contrôles par mutualisation et diffusion des compétences. Les membres de ce réseau restent attachés à leur section d'origine mais consacrent une part de leur temps au réseau. Ils sont placés sous l'autorité du chef de pôle T pour leurs activités au titre du réseau.
- S'il est nécessaire de structurer plus vigoureusement l'action sur tel ou tel risque particulier, le DIRECCTE peut proposer au ministre chargé du travail la création d'une unité régionale de contrôle, pourvue d'agents de contrôle affectés à temps plein ou à temps partiel dans cette unité territoriale. Elle est placée sous l'autorité du chef de pôle T.

c) L'échelon central

Un groupe national de contrôle, d'appui et de veille, rattaché à la Direction générale du Travail, est créé pour prendre en charge la coordination des actions qui nécessitent un pilotage national. Ce groupe intervient de sa propre initiative ou en appui des unités de proximité ou régionales. Les thèmes d'intervention sont principalement le travail illégal et les actions concernant les entreprises à établissements multiples.

1.3.3. Les conséquences de cette réorganisation sur les métiers :

Le projet de loi tire les conséquences de cette réorganisation sur les métiers :

Il apporte une nouvelle définition des agents de contrôle de l'inspection du travail : agents de contrôle des unités de contrôle, responsables d'unité de contrôle, agents des unités de contrôle régionales et agents du groupe national de contrôle, d'appui et de veille.

Il étend à tous ces agents de contrôle le bénéfice des moyens de droit et des attributions que l'inspecteur du travail détient aux fins d'effectuer des contrôles : droit d'entrée, droit d'audition, droit d'accès aux documents, protection contre l'obstacle et l'outrage, etc.

De même, il étend aux contrôleurs du travail affectés en section de certains pouvoirs et attributions actuellement réservés aux inspecteurs (référé, arrêt de travaux, etc.).

Par contre, il maintient à l'inspecteur affecté à une section ses attributions exclusives prévues par les textes comme par exemple, les décisions d'autorisation ou de refus de licenciement de salariés protégés ou une dérogation sur la durée du travail.

Les modalités de l'organisation du système d'inspection seront définies dans le décret en Conseil d'État pris pour son application. La nouvelle organisation devra être mise en place avant la fin de l'année 2014.

2. Les nouveaux pouvoirs d'intervention du système d'inspection du travail

2.1. État des lieux

Trois principaux constats peuvent être établis :

2.1.1. Les mesures en cas de situation dangereuse pour la sécurité des salariés sont d'une efficacité très variable

L'administration dispose de quatre principales mesures pour faire face à une situation dangereuse, trois relevant du pouvoir de l'administration du travail et une nécessitant l'intervention d'un juge.

L'arrêt de travaux BTP qui permet à l'agent de contrôle de procéder à un arrêt temporaire de travaux afin de retirer un salarié d'une situation de danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé et ce pour les risques limitativement énumérés par l'article L. 4731-1 du code du travail que sont un défaut de protection contre les chutes de hauteur, l'absence de dispositifs de nature à éviter les risques d'ensevelissement ou l'absence de dispositifs de protection de nature à éviter les risques liés aux opérations de confinement et de retrait de l'amiante.

Cet arrêt de travaux, introduit en 1991, est régulièrement utilisé par l'inspection du travail. Le nombre de décisions d'arrêts de travaux sur le fondement de cet article est de 9053 en 2011 (Source : rapport au BIT 2011). C'est un dispositif efficace en ce qu'il protège immédiatement le salarié du risque encouru, et ce aussi longtemps que les protections nécessaires ne sont pas en place. Le nombre de recours sur ce dispositif est très marginal. Bien que créé par la loi 91-1414 du 31 décembre 1991, c'est-à-dire il y a plus de 20 ans, il n'a donné lieu à aucune décision de la part de la chambre sociale de la Cour de cassation. Dans la quasi-totalité des cas, l'employeur ne conteste pas la réalité du risque. Il régularise l'infraction constatée par la mise en place des protections manquantes et sollicite la reprise des travaux. Dans les autres cas, que l'on peut estimer à moins de 10% des situations, il est constaté que l'entreprise a poursuivi

ses travaux, nonobstant l'interdiction qui lui a été notifiée. Le non-respect de la décision d'arrêt de travaux peut donner lieu à verbalisation par l'inspecteur du travail (L. 4741-3 du code du travail). En 2011, 119 procédures pénales ont été engagées sur cette base.

Un dispositif d'arrêt d'activité risque chimique existe également en cas de situation dangereuse liée à un risque d'exposition à des agents mutagènes, cancérogènes et toxiques pour la reproduction (CMR). Celui-ci s'applique à tous les secteurs d'activité. Cependant il est quasiment impossible à mettre en œuvre en raison des trop nombreuses contraintes procédurales prévues par la réglementation. En 2011, ce dispositif a été engagé à 7 reprises (Source : Direction Générale du Travail), sans atteindre l'étape de l'arrêt effectif d'activité.

Les mises en demeure du DIRECCTE

L'article L. 4721-1 du code du travail prévoit que le DIRECCTE peut, sur le rapport de l'inspecteur du travail constatant une situation dangereuse, mettre en demeure l'employeur de prendre toutes mesures utiles pour y remédier, si ce constat résulte d'un non-respect par l'employeur des principes généraux de prévention prévus par les articles L. 4121-1 à L. 4121-5 et L. 4522-1 ou d'une infraction à l'obligation générale de santé et de sécurité résultant des dispositions de l'article L. 4221-1.

Bien que se situant dans le champ des « situations dangereuses » ce dispositif n'a pas d'effet conservatoire. Il appartient à l'employeur d'adopter les mesures utiles pour remédier à la situation. Ce dispositif, particulièrement utilisé en matière de prévention des risques psychosociaux, a été mis en œuvre à 98 reprises en 2011. La sanction prévue en cas de non-respect de cette mise en demeure est une amende de 5e classe (maximum 1500 euros) pouvant être multipliée par le nombre de salariés directement concernés.

Le référé devant le juge civil pour obtenir des mesures conservatoires. Le référé en matière de santé et de sécurité au travail est prévu par l'article L. 4732-1 du code du travail. En cas de risque sérieux d'atteinte à l'intégrité physique des travailleurs, il permet de voir ordonner par le juge toutes mesures propres à faire cesser le risque (mise hors service, immobilisation, saisie de matériels, machines, dispositifs et produits ou encore la fermeture temporaire d'un atelier ou d'un chantier).

Cette procédure, complexe et longue, a été initiée à environ 40 reprises en 2011 (Source : rapport au BIT 2011³⁵).

2.1.2. Ses pouvoirs d'investigations sont perfectibles.

Le code du travail prévoit que l'agent de contrôle dispose, pour mener à bien sa mission de différents outils :

un accès aux documents rendus obligatoires par le code du travail (article L. 8113-4 du code du travail) ;

la possibilité, dans le domaine de la santé et la sécurité, de demander des vérifications et des mesurages (article L 4722-1 du code du travail).

L'article L. 8113-4 du code du travail prévoit que « *Les inspecteurs et contrôleurs du travail peuvent se faire présenter, au cours de leurs visites, l'ensemble des livres, registres et documents rendus obligatoires par le présent code ou par une disposition légale relative au régime du travail* ».

³⁵Le rapport au BIT 2011 mentionne 85 référés mais il ne distingue pas la répartition entre le référé santé sécurité et le référé lié au travail dominical. L'ordre de grandeur est d'environ 50% pour chacun des thèmes.

Dans une très large majorité des cas cet accès se passe dans de bonnes conditions et les documents sollicités sont présentés. Par ailleurs la demande par l'agent de contrôle de la copie d'un document est accueillie favorablement par l'entreprise.

Cependant dans certaines entreprises l'agent de contrôle rencontre des difficultés : il peut lui être allégué que le document souhaité n'est pas un document « rendu obligatoire par le code du travail », quand bien même il est en lien avec le contrôle opéré. Ou bien, il peut lui être objecté aussi qu'il n'existe pas d'obligation de réaliser une copie.

Ces attitudes sont généralement adoptées par des employeurs qui cherchent une solution pour s'opposer à l'effectivité du contrôle sans pour autant risquer des poursuites pour obstacle aux fonctions de l'inspection du travail. C'est par exemple le cas lors de certains contrôles en matière de durée du travail : l'employeur s'oppose à ce que copie soit faite des pointages, ce qui nécessite un relevé manuel de l'ensemble des horaires, chronophage et pouvant être source d'erreurs.

Les agents de contrôle peuvent demander à l'employeur de faire procéder à certaines vérifications afin de contrôler la conformité des installations d'aération et d'assainissement, des installations électriques et des équipements de travail aux textes qui leur sont applicables. Il leur est possible également de faire procéder à des mesurages pour connaître l'exposition sonore auxquels sont exposés les travailleurs ou le niveau d'éclairage des locaux de travail.

Les agents peuvent enfin demander à l'employeur de faire procéder à des mesurages de l'exposition des travailleurs à des agents physiques, chimiques ou biologiques donnant lieu à des limites d'exposition (articles L. 4722-1 et R. 4722-1 et suivants du code du travail).

Ces possibilités d'investigation sont régulièrement utilisées par les agents de contrôle lorsqu'il existe un doute sur le respect de la réglementation souvent très technique. En 2011, 2150 demandes de vérification ou de mesurage ont été notifiées. Les rapports établis par les organismes accrédités permettent à l'inspection du travail comme à l'employeur d'obtenir un état des lieux précis sur le point faisant l'objet de la demande et d'engager les régularisations nécessaires.

Cependant le champ d'application de ces demandes est limité et ne couvre pas l'ensemble des situations professionnelles soumises au contrôle de l'inspection du travail. C'est notamment le cas lorsque l'agent de contrôle constate des travaux sur des matériaux qui contiennent probablement de l'amiante, sans que cela soit établi.

2.1.3. La crédibilité de l'action de l'administration est mal assurée

Il existe des situations où l'employeur s'oppose à la mission de l'inspection du travail. Cette opposition peut prendre deux formes :

- un obstacle aux fonctions des inspecteurs et contrôleurs du travail. L'obstacle est réprimé par l'article L. 8114-1 du code du travail qui prévoit une peine d'amende de 3 750 euros. L'obstacle a été constaté à 441 reprises en 2011 (Source : Direction Générale du Travail) ;
- le non-respect des décisions administratives dans le domaine de la santé sécurité au travail : Au regard des risques en matière de sécurité et santé au travail, les sanctions encourues restent peu dissuasives. Au regard des missions du ministère du travail, cette situation affaiblit l'autorité des agents du système d'inspection du travail. De surcroît, le non-respect de la législation crée une distorsion de concurrence entre les entreprises.

2.2. Objectifs de la réforme

L'objectif de la réforme est de donner de nouveaux moyens à l'inspection du travail pour permettre une plus grande effectivité du droit du travail et agir sur les situations de travail décrites dans l'introduction. Ce renforcement des pouvoirs concerne en particulier les moyens d'actions contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, dont la prévention est un objectif majeur du ministère du travail.

D'autre part il est nécessaire que les agents de contrôle disposent de moyens d'investigations efficaces et que l'importance de leur rôle soit soulignée par des sanctions appropriées lorsque celui-ci n'est pas respecté afin d'assurer une application effective du droit du travail.

2.3. Propositions

2.3.1. La première proposition est d'étendre la procédure d'arrêt de travaux actuellement limitée à certains risques et au seul secteur du BTP.

a) Extension du champ d'application de l'article L. 4731-1 du code du travail - Point 6a) du I de l'article 20 du projet de loi

Les risques qui justifient l'arrêt des travaux se retrouvent aussi dans d'autres secteurs. Il est prévu d'étendre le champ d'application de l'article L. 4731-1 du code du travail à toutes les entreprises.

Le risque le plus manifeste est celui de chute de hauteur. L'analyse des statistiques de l'assurance maladie en 2011 fait apparaître que ce risque demeure la deuxième cause d'accident mortel après les accidents routiers. Outre les 79 travailleurs décédés cette année-là, 75 529 ont été victimes d'un accident du travail du fait d'une chute de hauteur, dont 6531 ont été reconnus comme ayant une incapacité permanente.

b) Allongement de la liste des cas susceptibles de justifier le retrait d'un travailleur et un arrêt temporaire de travaux - Points 6 b) et c) du I de l'article 20 du projet de loi.

Au-delà des risques de chute, d'ensevelissement et des risques liés à l'amiante déjà visés par l'ancienne réglementation seraient ajoutés les domaines suivants :

- **amiante** : « les interventions sur des matériaux, des équipements, des matériels ou des articles susceptibles de provoquer l'émission de fibres d'amiante ». Jusqu'à présent l'arrêt temporaire d'activité « amiante » n'était possible que sur les chantiers de retrait d'amiante. Or il existe de nombreuses interventions, soit sur les chantiers (hors retrait d'amiante), soit dans les entreprises, sur des matériaux amiantés, interventions pour lesquelles aucun arrêt temporaire n'est actuellement possible. La modification de l'article L. 4731-1 du code du travail vient combler cette lacune en permettant le retrait du salarié exposé aussi longtemps que des mesures de protection adaptées ne sont pas mises en œuvre.
- **équipements de travail** : « l'utilisation des équipements de travail dépourvus de protecteurs, de dispositifs de protection ou de composants de sécurité appropriés ou sur lesquels ces protecteurs, dispositifs de protection ou composants de sécurité sont inopérants ». Le risque machine a été à l'origine de 22 516 accidents du travail avec arrêt de travail en 2011, dont 1 990 ont abouti à une incapacité permanente et 4 ont entraîné le décès du salarié. (Source : statistiques CNAM 2011).
- **risque électrique** : « le risque résultant de travaux ou d'une activité dans l'environnement des lignes électriques aériennes ou souterraines ». Ce risque n'est pas très élevé en termes de fréquence mais il est d'une gravité particulière, les accidents

étant généralement mortels. En outre, il importe de pouvoir intervenir immédiatement en cas de « risque de contact électrique direct avec des pièces nues sous tension », sauf naturellement lorsque celles-ci sont prévues dans le cadre d'interventions nécessaires à l'exploitation, en conformité avec les articles R. 4544-1 et suivants du code du travail.

c) Auteur de la décision : simplification interne à l'administration relative à ce dispositif Point 6 a) et 7 du I de l'article 20 du projet de loi

L'arrêt de travaux prévu à l'article L. 4731-1 du code du travail relève de la compétence de l'inspecteur, celui-ci pouvant aujourd'hui déléguer cette attribution aux contrôleurs placés sous son autorité. Il est prévu de supprimer cette délégation et de reconnaître le droit d'arrêter les travaux aux contrôleurs et d'autoriser leur reprise pour être cohérent avec les délégations accordées, aujourd'hui, quasi-systématiquement par les inspecteurs du travail.

d) Recours devant le juge - Point 9 et point 11 du I de l'article 20 du projet de loi :

L'article L. 4731-4 du code du travail est modifié en ce qu'il prévoit une voie de recours devant le juge administratif en cas de décision d'arrêt de travaux ou d'activité résultant des articles L. 4731-1 ou L. 4731-2 plutôt que la voie du référé judiciaire instaurée en 1991 à une époque où le référé administratif n'existait pas.

Par souci de clarté le **point 11° du I de l'article 20 du projet de loi** procède à des aménagements de forme concernant le référé judiciaire afin de diminuer les risques de confusion entre les différents référés.

2.3.2. Une simplification de l'arrêt temporaire d'activité « risque chimique » - Point 1 du I de l'article 20 du projet de loi.

L'obligation de procéder systématiquement à un mesurage de la valeur limite d'exposition professionnelle (VLEP) sur demande de l'inspecteur du travail est supprimée. Cette suppression (**au 1° du I et au 7° du I de l'article 20 du projet de loi**) permet une extension du dispositif d'arrêt d'activité en matière de risque chimique CMR et une simplification de la procédure administrative que doit suivre l'agent de contrôle en vue de protéger des travailleurs exposés à une situation dangereuse. Cette nécessité de simplification résulte du constat que depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2007-1404 du 28 septembre 2007 ce dispositif n'est pas utilisé par les agents de contrôle du fait de sa trop grande complexité.

Uniformisation des situations en cas d'arrêt de travaux ou d'activité

En matière de salaire, lors d'un arrêt temporaire de travaux intervenant dans le cadre de l'article L. 4731-1 du code du travail il est expressément prévu le maintien de la rémunération des salariés concernés (L. 4731-5 du code du travail).

La même logique s'appliquera en cas d'arrêt d'activité dans le cadre du risque chimique, ce qui conduit à compléter l'article L. 4731-5 du code du travail.

En matière de recours : Par souci de cohérence, le régime juridique de la mise en demeure préalable est aligné sur celui des mises en demeure préalables obligatoires avant procès-verbal, la voie de recours est ainsi portée devant le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) plutôt que le juge des référés.

2.3.3. Une extension des pouvoirs d'investigations.

a) Accès aux documents

Un accès à l'ensemble des documents en lien avec le contrôle contribue à des constats précis et à une vision nuancée de la suite réservée. La possibilité d'obtenir une copie limite le risque de contestation et sécurise la relation avec l'entreprise.

La nouvelle rédaction de l'article L. 8113-4 du code du travail permet d'éviter une éventuelle demande de documents ou de copies excessives, les documents sollicités devant être nécessaires à l'accomplissement de la mission.

Cette nouvelle rédaction permet de surcroît une harmonisation des règles de contrôle par les différents agents de l'État. En effet cette nouvelle rédaction est quasi similaire à celle de l'article L. 215-3 3^o³⁶ du code de la consommation et de l'article L. 171-3 du code de l'environnement.

b) Les demandes de vérifications, d'analyses et de mesurages - Points 2 et 3 du I de l'article 20 du projet de loi

De façon régulière les agents de contrôle connaissent des difficultés pour identifier le risque auquel est exposé un travailleur ce qui réduit leur rôle de prévention des risques professionnels. Seul un prélèvement en vue d'analyse permet de savoir la teneur du matériau et permet de demander, le cas échéant, des mesures de protection adaptées.

Cette nécessité de connaître le risque auquel le salarié est exposé conduit à la modification de l'article L. 4722-1 du code du travail afin de prévoir la possibilité de « ...faire procéder à l'analyse de toute matières, y compris substances, mélanges, matériaux, équipements, matériels ou articles susceptibles de comporter ou d'émettre des agents physiques, chimiques ou biologiques dangereux ». L'option proposée est de permettre à l'inspection du travail de demander à l'employeur de faire procéder à une analyse par un organisme accrédité. Cette solution se calque sur les autres demandes de mesurages existantes, lesquelles ont déjà fait leurs preuves en termes de sérieux et d'efficacité. Un décret viendra préciser les conditions de ce prélèvement.

2.3.4. Un renforcement des sanctions en cas de résistance illicite à l'action de l'administration

a) L'obstacle aux fonctions de l'inspection du travail

Le montant encouru en cas d'obstacle aux fonctions d'inspecteurs ou de contrôleurs du travail (3.750 euros) est peu dissuasif. Il est proposé de le porter à 37.500 euros afin de permettre un véritable échelonnement de la peine en fonction tant de la taille et des particularités de l'entreprise que de la façon dont l'obstacle s'est produit.

Ce montant est aligné sur celui prévu pour les cas d'obstacles concernant les agents de contrôle de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) (cf. articles L. 217-10 et L. 213-1 du code de la consommation).

³⁶ L. 215-3 « Pour rechercher et constater les infractions au présent livre, les agents peuvent ... exiger la communication et obtenir ou prendre copie par tout moyen et sur tout support ou procéder à la saisie des documents de toute nature, entre quelques mains qu'ils se trouvent, propres à faciliter l'accomplissement de leur mission et la mise à leur disposition des moyens indispensables pour effectuer leurs vérifications. »

b) Le non-respect de la décision du DIRECCTE - Point 12 du I de l'article 20 du projet de loi.

Il existe actuellement une disproportion entre le champ d'application de la mise en demeure du DIRECCTE, à savoir l'existence « d'une situation dangereuse », et les sanctions encourues en cas de non-respect de cette décision, en l'occurrence une contravention de 5ème classe. Il est proposé d'aligner sur ce montant les amendes encourues pour non-respect de la mise en demeure du DIRECCTE, ce qui contribuera à asseoir son autorité. Le non-respect des règles de sécurité sera sanctionné par une amende délictuelle de 3 750 euros (L. 4741-1 du code du travail).

c) Le non-respect de la décision d'arrêter les travaux ou l'activité - Point 13 du I de l'article 20 du projet de loi

Lorsqu'un travailleur est exposé à un risque grave et imminent visé à l'article L. 4731-1 du code du travail, l'agent de contrôle peut procéder à un arrêt de travaux ou d'activité. En cas de non-respect de la décision des agents de contrôle de l'inspection du travail, une sanction administrative se substitue à la sanction pénale. Cette sanction prononcée par l'autorité administrative sur la base de la procédure décrite en partie I-3-1 sera notifiée plus rapidement que par le biais de la voie judiciaire. L'article L 475-1 du code du travail est modifié en conséquence.

3. Le renforcement des sanctions en droit du travail

3.1. État des lieux

3.1.1. Les limites de la sanction pénale en droit du travail.

Le dispositif actuel de sanction en droit du travail repose essentiellement sur le droit pénal. Or, la sanction pénale ne constitue plus nécessairement la réponse efficace et adaptée pour sanctionner certains types d'infractions. Ainsi, selon l'étude de juillet 2013 de l'Observatoire des suites pénales mis en place par le ministère en charge du travail, 72% des procès-verbaux (PV) dressés par l'inspection du travail en 2004 ont connu des suites contre 61% de ceux dressés en 2009. Dans le même ordre d'idées, cette étude montre que 53% des procès-verbaux dressés par l'inspection du travail en 2004 ont fait l'objet de poursuites contre 26% en 2009.

La proportion de procès-verbaux dont on ne connaît pas les suites augmente (28 % en 2004 et 39 % en 2009), tout comme celle des procès-verbaux en cours de traitement (6 % en 2004 contre 36 % en 2009). Les statistiques de l'Observatoire des suites pénales démontrent donc que de moins en moins de procès-verbaux sont traités par les parquets (les stocks s'accumulent), ou qu'ils le sont dans des délais de plus en plus longs, atténuant de ce fait en partie l'utilité de la sanction. De plus, les DIRECCTE sont sans nouvelle d'une proportion significative de procès-verbaux.

Les efforts de ces dernières années en matière de rationalisation des échanges et de coordination entre autorités administratives et judiciaires n'ont pas permis d'améliorer l'efficacité de la voie pénale.

Les délais de traitement judiciaires sont longs et peu compatibles avec les réalités socio-économiques qui nécessitent des réponses répressives rapides. Le droit du pénal du travail est construit suivant des modes n'intégrant ni la transaction pénale à la différence de nombres d'autres codes (l'article 6 du code de procédure pénale) ni l'ordonnance pénale introduite par la loi n°72-5 du 3 janvier 1975 contrairement à l'ensemble des autres législations.

3.1.2. La grande absence de sanctions administratives.

Sauf dans le cadre des dispositifs d'incitation à la négociation obligatoire (égalité professionnelle, pénibilité, contrat de génération) le code du travail ne prévoit pas actuellement de sanctions administratives pécuniaires, les infractions constituant des délits et contraventions donnant lieu à sanctions pénales ou en matière de travail illégal à des sanctions administratives non pécuniaires.

Un dispositif d'amendes administratives a déjà été retenu par de nombreux pays européens dans lesquels il a montré son efficacité (Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Belgique...). En Allemagne, les manquements aux règles relatives à la santé et la sécurité au travail relèvent même exclusivement de sanctions administratives.

Cette solution de création de sanctions administratives pécuniaires a également été retenue par d'autres champs de l'action publique (écologie, pêche maritime, consommation, ...).

3.2. Objectif

L'objectif général de la réforme est d'améliorer l'effectivité du droit du travail en diversifiant les outils disponibles. En outre, il s'agit d'accélérer la mise en œuvre des sanctions et de faire face aux situations complexes de contrôle. Ainsi, le projet de loi intègre :

- la création de sanctions administratives ;
- l'amélioration du traitement judiciaire des infractions pénale par l'aménagement de deux nouvelles voies de traitement judiciaire des procès-verbaux de l'inspection du travail :
 - o l'instauration d'un dispositif de transaction pénale ;
 - o l'introduction en droit du travail de la procédure de l'ordonnance pénale

3.3. Proposition

3.3.1. La création de sanctions administratives.

Dans un contexte d'évolution des modes d'intervention du système d'inspection du travail, la création d'amendes administratives pécuniaires, pour certains manquements clairement identifiés, permet de répondre à l'objectif d'amélioration de l'efficacité des sanctions en confiant à l'administration du travail la possibilité de sanctionner directement le non-respect du droit du travail par les entreprises récalcitrantes. Elle permet d'obtenir une mise en conformité des situations ayant donné lieu au déclenchement de la procédure et d'en contrôler la mise en œuvre effective.

En outre, elle est adaptée à un droit présentant des volets techniques en raison de la diversité des situations rencontrées tout en assurant le respect du contradictoire pour la personne visée par le projet de sanction. Le DIRECCTE, qui agit sur la base d'un rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail pour prononcer la sanction administrative, garantit l'impartialité de la procédure et l'exercice du droit de la défense. En outre, cette solution ne porte pas atteinte à l'indépendance de l'inspection du travail qui garde l'initiative de la sanction et donc des suites à donner à ses constats.

Le DIRECCTE assure une politique uniforme dans le prononcé des sanctions. Le projet de loi détaille précisément, au sein des nouveaux articles L. 8115-2 et suivants du code du travail, la procédure à suivre.

Le montant de l'amende est au maximum de 2000 euros avec un principe de multiplication par le nombre de travailleurs concernés. Afin de garantir le principe de personnalisation et de proportionnalité des peines, ce montant a vocation à être modulé en fonction de la situation de l'auteur du manquement : circonstances, gravité du manquement, comportement de l'auteur et ressources et charges de ce dernier.

Le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense est assurée par une information préalable et complète de l'auteur du manquement et la possibilité pour ce dernier de faire connaître ses observations. Une voie de recours est prévue devant le tribunal administratif excluant tout recours administratif.

Le champ d'application retenu pour les amendes administratives permet d'assurer des droits fondamentaux des travailleurs relatifs à la durée du travail, le salaire minimum et les conditions d'hygiène et d'hébergement.

a) Infractions sur la durée du travail :

S'agissant de la durée du travail sont retenues les infractions aux durées maximales de travail et aux repos qui correspondent aux obligations minimales définies par la directive européenne 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, afin de protéger la santé et l'emploi des travailleurs européens. Y sont ajoutées les infractions aux textes relatifs au contrôle de la durée du travail, indispensables pour l'effectivité de ces dispositions fondamentales.

Selon le rapport annuel au BIT 2011, les dispositions légales et réglementaires relatives à la durée du travail ont été citées de nombreuses fois dans les procédures pénales des agents de contrôle (concerne 383 procès-verbaux pour les durées maximales de travail, 625 pour le repos hebdomadaire et 477 pour le contrôle de la durée du travail) ce qui confirme l'intérêt pour plus d'efficacité, de les sanctionner par une amende administrative.

La durée du travail et les temps de repos ayant une influence directe sur la santé et la sécurité des travailleurs, il y a nécessité d'une régularisation et d'une sanction rapides de l'employeur qui méconnaît ces dispositions, ce que ne permet pas la sanction pénale.

Toutes ces infractions sont aujourd'hui réprimées par une peine d'amende prévue pour les contraventions de la 3e classe à la 5e classe (450 à 1500 euros) multipliées par le nombre de salariés concernés.

b) Infractions sur la rémunération

Le salaire minimum fait également partie des droits fondamentaux des travailleurs en ce qu'il constitue la contrepartie de la prestation de travail. Il a fait l'objet, en 2011, de 9 procès-verbaux et 687 observations (Source : rapport annuel au Bureau International du Travail).

La régularisation des infractions relatives à la rémunération doit être rapide et efficace, de même que la sanction. En effet, la sanction pénale ne comporte aucun caractère dissuasif eu égard à l'urgence des situations de non-paiement du salaire notamment, pour lesquelles les travailleurs actionnent la voie civile (référé prud'homal) et non la voie pénale. Le temps judiciaire est en décalage sur ce point avec la rapidité de constitution et de disparition des entreprises, l'éventuelle insolvabilité de leurs responsables.

Ces infractions sont aujourd'hui sanctionnées pénalement par des amendes prévues pour les contraventions de la 3e classe à la 5e classe (450 à 1500 euros) multipliées par le nombre de salariés concernés.

c) Infractions aux règles d'hygiène et d'hébergement :

Les règles relatives à l'hygiène et l'hébergement ne relèvent pas exactement de la sécurité au travail mais constituent bien un droit fondamental, celui du respect de la dignité des individus et du bien-être au travail. Bien que sanctionnées actuellement par une amende délictuelle (donc sans peine de prison), ces manquements nécessitent une action des DIRECCTE et une régularisation très rapides. L'hygiène est envisagée dans son sens large en y intégrant, outre les sanitaires, les vestiaires, le réfectoire et le local de repos.

Selon le rapport annuel les données chiffrées du rapport au BIT 2011, les dispositions légales et réglementaires du code du travail concernées sont régulièrement citées dans les procédures pénales. On dénombre 491 procès-verbaux et 57 293 observations, ce qui confirme également l'intérêt, pour plus d'efficacité, de les sanctionner par une amende administrative.

3.3.2. La transaction pénale

Le projet de loi crée aux nouveaux articles L. 8114-4 à L. 8114-7 du code du travail la possibilité de recourir au mécanisme de la transaction pénale pour certaines infractions au code du travail et en décrit le régime. Ce dispositif permet d'améliorer la rapidité et l'efficacité du traitement judiciaire des infractions tout en donnant un rôle actif à l'administration dans l'exercice des poursuites pénales. Le modèle suivi est celui prévu à l'article L. 141-2 du code de la consommation.

Ce mode d'extinction de l'action publique permet en effet d'éviter les poursuites pénales et de donner une réponse peu de temps après la commission de l'infraction tout en apportant une réponse adaptée aux comportements fautifs et en maintenant la garantie d'une procédure contrôlée par le parquet.

La proposition de transaction permet des sanctions dissuasives pour l'auteur des faits et plus efficaces que certaines amendes dont le taux de recouvrement demeure faible en pratique. Elle offre en effet la possibilité de combiner des sanctions (paiement d'une amende transactionnelle) et des mises en conformité (mesures visant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, ou à réparer le dommage).

Cet élargissement des possibilités d'action du ministère public permettra de faire évoluer le droit pénal du travail vers la mise en place progressive d'une politique pénale locale du travail.

Le champ d'application de la transaction a été ciblé sur les parties du code du travail les plus pertinentes (en particulier contrat de travail, durée du travail, infractions en matière de santé et sécurité du travail) et les moins graves. Les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée d'un an et plus sont exclus de cette procédure. Les domaines pour lesquels il est important qu'un procès pénal se déroule et que les victimes puissent se constituer partie civile ne sont pas concernés (en particulier les discriminations, harcèlements, entraves). Sont aussi exclus les délits d'obstacles à l'action de l'inspection du travail et le champ du travail illégal. (cf. article L. 8114-4 du projet de loi).

La procédure de transaction est mise en œuvre par l'administration après acceptation par l'auteur des faits et homologation par le procureur de la République.

La loi prévoit un régime spécifique de transaction pour chaque administration concernée. Le modèle procédural proposé dans le projet de loi est celui prévu dans le code de la consommation (cf. article L. 141-2 du code de la consommation). L'autorité administrative choisie pour mener la procédure de transaction est le DIRECCTE.

3.3.3. L'Ordonnance pénale

De même, pour accélérer le traitement des infractions considérées comme les moins graves, le projet de loi propose d'ouvrir la procédure simplifiée par ordonnance pénale à toutes les contraventions du code du travail en abrogeant le 1^{er}ement de l'article 524 du code de procédure pénale.

Ce dispositif permet de prononcer des peines autres que l'emprisonnement sans qu'il soit nécessaire de recourir à une audience.

L'exclusion des contraventions du droit du travail de cette procédure n'est plus justifiée aujourd'hui. En effet, l'article 524 du code de procédure pénale prévoyant le mécanisme de l'ordonnance pénale en matière contraventionnelle prévoit depuis sa création en 1972 que cette procédure simplifiée de jugement des contraventions n'est pas applicable « si la contravention est prévue par le code du travail ». Lors des débats parlementaires, il avait été indiqué que cette procédure simplifiée ne pouvait être réservée qu'à « des contraventions vénielles sur le plan moral et sur le plan social, pour l'appréciation desquelles une connaissance approfondie des circonstances de la cause, et partant, une comparution, ne sont pas nécessaires » (Garde des Sceaux René Pleven, JO, Débats, AN, 2 décembre 1971). Dès lors, aucun argument juridique déterminant qui aurait été à l'origine de cette exception légale ne paraît aujourd'hui s'opposer à une modification du code de procédure pénale sur ce point.

La possibilité de recours par le Parquet à cette procédure simplifiée de traitement des contraventions du droit du travail sans débat public par un juge unique a été ouverte à toutes les contraventions du code du travail.

Une extension à des délits n'est pas apparue pertinente à ce stade. En effet, en raison de ses modalités de mise en œuvre, cette procédure n'est pas la plus adaptée pour les infractions délictuelles en droit du travail et pouvant nécessiter des débats de fond.

La procédure simplifiée prévue pour les contraventions est décrite aux articles 524 et suivants du code de procédure pénale. Le ministère public qui choisit la procédure simplifiée communique au président du tribunal le dossier de la poursuite et ses réquisitions. Le président statue ensuite sans débat public par une ordonnance pénale portant soit relaxe, soit condamnation à une amende. S'il estime qu'un débat contradictoire public est utile ou qu'une peine d'emprisonnement doit être prononcée, le juge renvoie le dossier au ministère public. Le dispositif est actionné par le Procureur de la République.

4. La loi d'habilitation

Le projet de loi habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance les parties législatives du code des transports, du code rural et de la pêche maritime et du code de la sécurité sociale, afin de :

- Rendre applicables et adapter les dispositions de la présente loi concernant les sanctions administratives et les attributions des agents de contrôle de l'inspection du travail,
- Harmoniser les dispositions pénales en matière de santé et de sécurité au travail avec celles du code du travail.
- Actualiser les références au code du travail, remédier aux éventuelles erreurs, abroger les dispositions devenues sans objet et adapter le plan des codes aux évolutions législatives et réglementaires.

Le projet habilite d'autre part le gouvernement à modifier la partie législative du code du travail afin de réviser l'échelle des peines en matière de santé et de sécurité au travail.

Ces modifications feront l'objet d'une ordonnance en raison des délais nécessaires à la concertation avec les administrations concernées.

4.1. Harmonisation avec les autres codes

Une partie du régime du droit du travail se trouve traitée dans le livre VII du code rural et de la pêche maritime et dans les parties 1 et surtout 5 du code des transports (droit du travail applicable aux gens de mer). Le principe qui préside à l'articulation de ces différents codes entre eux est le suivant : le code du travail s'applique par défaut aux secteurs rural et maritime, sauf s'il existe dans les codes susmentionnés des dispositions d'adaptation spécifiques. Certaines de ces mesures d'adaptation font explicitement référence aux agents de l'inspection du travail, dans leurs fonctions de contrôle, mais aussi de conseil ou de décision administrative. Il appartient donc au législateur de revoir la cohérence de ces codes avec les modifications qui sont proposées dans le code du travail.

4.1.1. L'adaptation des codes aux nouvelles dispositions de la loi

a) Le code du travail

La réforme de l'organisation du système d'inspection du travail, avec la création des unités de contrôles et du groupe national de contrôle, d'appui et de veille, nécessite de toiletter dans l'ensemble du code les articles qui mentionnent les inspecteurs et contrôleurs du travail et de reprendre la désignation « agents de contrôle de l'inspection du travail », afin de donner aux contrôleurs et aux membres de ces structures les pouvoirs de contrôle. Ces articles seront donc listés dans l'ordonnance.

b) Le code des transports

Parallèlement aux nouvelles sanctions administratives prévues par l'article L. 8115-1 du code du travail (issu du 6° du II de l'article 20 du projet de loi), le projet d'ordonnance adaptera la partie 5, livre 5, titre 4, chapitre 4 du code des transports pour y introduire ces sanctions administratives en cas de manquement aux dispositions portant sur les mêmes champs thématiques, à savoir : durées maximales du travail, durée des repos, décompte du temps de travail et détermination du salaire minimum interprofessionnel de croissance et des minima conventionnels. Il s'agit d'avoir les mêmes règles de sanction pour les inspecteurs du travail quel que soit le code applicable. C'est aussi un enjeu important en termes de lisibilité pour l'utilisateur.

Il s'agit aussi, comme pour le code du travail cité plus haut, de reprendre le terme d'« agents de contrôle de l'inspection du travail » dans les articles du code des transports.

La convention de travail maritime de l'OIT 2006 qui entre en vigueur en France le 28 février 2014 prévoit un contrôle de tous les navires de commerce tous les trois ans, ce qui nécessite un suivi très précis des navires alors que leur mobilité ne permet pas toujours d'être contrôlés par l'inspection du travail compétente au niveau du port de rattachement.

Compte tenu du fait qu'un grand nombre des dispositions à contrôler relève de la compétence des services en charge des affaires maritimes, la réforme nécessitera de favoriser des échanges sécurisés d'informations entre l'administration des affaires maritimes et l'inspection du travail.

L'ordonnance prévoira la circulation d'informations entre ces deux services afin de faciliter le suivi du contrôle des navires prévu par la convention de travail maritime 2006.

L'ordonnance précisera également la compétence des agents de l'inspection du travail pour le contrôle des navires en application de la réglementation du code des transports et de la convention de travail maritime de 2006 : les agents seront habilités à porter leurs contrôles au-delà des eaux territoriales pour le contrôle de l'État du pavillon ou de l'État d'accueil. Cette mise à jour permettra entre autres le contrôle des champs d'éoliennes en mer qui, dans un avenir proche, seront situés au-delà de ces limites.

c) Le code rural et de la pêche maritime

L'objectif est d'harmoniser les sanctions prévues par le code rural et de la pêche maritime avec celles du code du travail telles qu'issues au terme de la loi, lorsqu'on a affaire à des infractions de même nature.

d) Arrêt de travaux et d'activités

Parallèlement à la modification par le projet de loi des articles L. 4731-1 à L. 4731-6 du code du travail relatifs aux arrêts de travaux et d'activités, le projet d'ordonnance adaptera les articles L. 719-6 à L. 719-9 du code rural et de la pêche maritime relatifs aux arrêts temporaires de travaux sur les chantiers d'exploitation de bois.

e) Autres sanctions administratives

Parallèlement aux nouvelles sanctions administratives prévues par l'article L. 8115-1 du code du travail (issu du 6° du II de l'article 20 du projet de loi) le projet d'ordonnance vise à insérer dans le livre 7, titre 1, chapitre 9 du code rural et de la pêche maritime un nouvel article introduisant les mêmes sanctions, en cas de manquement aux dispositions relatives:

- aux durées maximales du travail,
- au repos hebdomadaire,
- au décompte du temps de travail prises en application de l'article L. 713-20,
- aux salaires minima conventionnels,
- à l'hébergement des travailleurs.

4.1.2. La réforme de l'assermentation

En l'état actuel, l'assermentation concerne uniquement les inspecteurs du travail et a une portée singulièrement restreinte puisqu'elle ne porte que sur la non divulgation des secrets de fabrication qui pourraient venir à leur connaissance. Elle est apparue comme une formalité redondante et inutile au regard des notions déontologiques existantes et déjà prévues par le code du travail pour l'ensemble des agents de contrôle: obligation de discrétion, obligation de secret, respect de la confidentialité absolue des plaintes. Celles-ci s'appliquent aux agents de l'inspection du travail et garantissent de leur part, de façon suffisante comme la pratique l'a montré depuis l'origine, le respect des principes de la propriété intellectuelle notamment à travers celui du secret de fabrication.

Les dispositions sur le serment seront donc abrogées par l'ordonnance prévue par le projet de loi et les inspecteurs seront assujettis aux dispositions de l'article L. 8113-11 du code relatives à l'interdiction de révéler les secrets professionnels.

4.1.3. Toilettage des textes

Il s'agit d'actualiser des références au code du travail, de remédier aux éventuelles erreurs, d'abroger des dispositions devenues sans objet et d'adapter le plan des codes aux évolutions

législatives et réglementaires. L'ordonnance prévue à cet effet permettra de répondre à cet objectif.

4.2. Le quantum des peines en matière de droit pénal du travail

Les textes relatifs à la santé et la sécurité au travail relevant aujourd'hui de la quatrième partie du code du travail se sont accumulés en suivant les grandes étapes du droit de la protection des salariés, sans que l'architecture générale des sanctions et les pénalités encourues en cas d'infraction à ces textes n'aient été révisées.

L'empilement des textes en matière de santé et sécurité au travail pose question à plusieurs titres et nécessite de réviser l'architecture des sanctions pénales dans ce domaine.

Au regard de cet état des lieux, il apparaît nécessaire de faire évoluer le droit pénal du travail, en parallèle de la création du dispositif d'amendes administratives, en redéfinissant le niveau des amendes de manière plus cohérente en matière de santé et sécurité au travail, en lien avec le ministère de la Justice, dans le respect des principes directeurs entourant l'échelle des peines.

La revalorisation du quantum des peines principales applicables en matière de santé et sécurité au travail s'accompagnerait nécessairement d'une revalorisation des peines applicables en cas de récidive. Par ailleurs, elle impliquerait, en l'absence de disposition particulière, une élévation mécanique du montant de l'amende encourue par les personnes morales pour ces infractions, en application de la règle du quintuplement du montant des amendes pénales prévu l'article 121-2 du code pénal.

La révision des sanctions pénales en matière de santé et sécurité au travail a pour objectif de renforcer les pouvoirs de l'inspection du travail pour améliorer l'efficacité des sanctions, à l'égard des entreprises récalcitrantes, dans le domaine fondamental de la protection de l'intégrité physique et morale des travailleurs.

Face aux enjeux socio-économiques en matière de santé et sécurité au travail, il apparaît nécessaire de réviser l'architecture des sanctions pénales et d'augmenter les peines maximales en matière de santé et sécurité au travail.

La modification des sanctions pénales pourrait être effectuée dans un champ d'application plus large que celui de la santé et la sécurité au travail relevant de la quatrième partie du code du travail.

Néanmoins, réviser l'échelle des sanctions applicables à l'ensemble des infractions prévues par le code du travail implique un travail d'envergure à réaliser, en lien notamment avec le ministère de la Justice, dans le délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi.

Le choix des domaines devant faire l'objet d'une revalorisation des peines s'est porté sur le champ de la santé et de la sécurité au travail compte tenu des enjeux forts pour le respect de la protection de l'intégrité physique des travailleurs et des peines particulièrement faibles fixées en cas d'infractions à ces dispositions qui n'ont pas été réévaluées depuis près de trente ans.

5. Impacts de la loi

5.1. Prise en compte du handicap

Le projet de loi ne contient aucune disposition susceptible d'avoir un impact sur les droits des personnes en situation de handicap. Par contre la possibilité d'arrêter les travaux en cas de

situation dangereuse contribue à la prévention du handicap. En effet les chiffres publiés par la caisse nationale d'assurance maladie établissent que 40 136 salariés qui ont été victimes en 2012 d'un accident du travail souffrent d'une incapacité de travail permanente. Par ailleurs, la possibilité de faire analyser les produits, et par ce biais de prévenir une exposition à des agents chimiques dangereux, concourt à la prévention des maladies professionnelles. Pour rappel 54 015 dossiers de maladies professionnelles ont été réglés en 2012 dont 29 267 avec une incapacité permanente.

5.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

La réforme de l'organisation du système d'inspection permettra d'assurer une meilleure effectivité du droit au sein du monde du travail, au regard notamment des obligations en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

La mixité des emplois dans les corps des inspecteurs et des contrôleurs du travail ne sera pas modifiée par la mise en œuvre de la réforme. Elle est actuellement d'un niveau satisfaisant dans les services d'inspection du travail : sur les 2.236 agents de contrôle affectés dans les sections d'inspection du travail, 59,1% sont des femmes.

5.3. Impacts juridiques

5.3.1. Organisation du système d'inspection du travail

S'agissant de l'organisation du système d'inspection du travail, la huitième partie du code du travail est modifiée par le projet.

5.3.2. Sanctions administratives

Il est créé dans le code du travail un chapitre V au sein du titre I du livre I de la huitième partie du code de travail et titre V au sein du livre VII de la quatrième partie du code du travail.

5.3.3. Transaction pénale

L'instauration du dispositif de transaction pénale se traduit par la création d'une nouvelle section dans le chapitre IV du titre premier du livre premier de la huitième partie du code du travail.

Le champ d'application retenu est le suivant :

- Livres II et III de la première partie ;
- Titre VI du livre II de la deuxième partie ;
- Livres I, II et IV de la troisième partie, à l'exception des dispositions mentionnées au 1° à 4° de l'article L. 8115-1 ;
- Quatrième partie, à l'exception des dispositions mentionnées au 5° de l'article L. 8115-1 ;
- Titre II du livre II de la sixième partie ;
- Septième partie.

5.3.4. Ordonnance pénale

Le projet de loi modifie le code de procédure pénale. Le code du travail n'est pas modifié.

5.4. Impacts outre-mer

Le projet de loi ne contient aucune disposition spécifique à l'Outre-mer.

Les conditions de son application sont détaillées en partie VI de la présente étude (cf. point VI.2. application dans l'espace).

5.5. Impacts économiques et financiers

5.5.1. Sur l'organisation

La réforme de l'organisation du système d'inspection ne génère pas de coûts spécifiques significatifs. Une meilleure effectivité du droit du travail est l'un des facteurs de performance globale des entreprises. La nouvelle organisation permettant de mieux lutter contre les fraudes complexes en matière de travail illégal permettra d'améliorer la performance des entreprises ne recourant pas à ces pratiques.

5.5.2. Sanctions administratives pécuniaires

Les constats d'infractions au code du travail réalisés par l'inspection du travail aboutissent majoritairement à des rappels à la loi et non à des procès-verbaux. Selon le rapport annuel transmis au bureau international du travail (BIT) au titre de l'année 2011, seuls 2 à 3 % des manquements constatés font l'objet d'une telle procédure (27.768 PV dressés en 2011 pour 1.191.938 observations).

On peut estimer que le nombre de sanctions administratives sera, après une période d'appropriation du dispositif, équivalent à celui identifié en matière pénale soit, compte-tenu des manquements susceptibles de faire l'objet d'une sanction pénale, environ 2.000 procédures par an.

Rapporté aux 1 800 000 d'entreprises, la sanction administrative pécuniaire concernera un faible nombre d'entreprises et il y aura un transfert de l'action pénale vers l'action administrative. Néanmoins, cette procédure de sanctions administratives doit permettre d'agir plus rapidement à l'égard des entreprises récalcitrantes et d'assurer le recouvrement effectif des sanctions prononcées.

5.5.3. Ordonnance pénale et transaction pénale

Les nouveaux moyens confiés à la justice doivent permettre une action plus rapide à l'égard des entreprises ne respectant pas les dispositions légales en matière de droit du travail tout en respectant les règles du droit de la défense et en permettant la réparation des droits des victimes.

5.5.4. Pouvoirs

a) Pouvoirs d'intervention

La mise en place en 1991 du pouvoir d'arrêt de chantier avait créé une vive inquiétude sur l'impact économique et financier de ce dernier. L'analyse de l'exercice de ce pouvoir a montré une utilisation pertinente n'entraînant pas de conséquences néfastes notables pour les entreprises.

Il y a lieu ensuite de rapprocher le coût de la prévention (par exemple location d'une nacelle télescopique pour prévenir un risque de chute de hauteur) et celui pour l'entreprise d'un

accident du travail. La quasi-inexistence de recours au juge démontre la justesse d'utilisation des arrêts de travaux.

La possibilité pour l'entreprise d'agir en référé en cas de désaccord encadre le dispositif et le sécurise.

b) Pouvoirs d'investigation

L'accès à certains documents est sans impact économique réel. Le fait d'en procurer, le cas échéant, une copie est un coût très marginal déjà assuré par la quasi-totalité des entreprises.

Les analyses demandées par l'inspection ont naturellement un coût. Il convient cependant de remarquer, sur la base du droit positif, le nombre peu élevé des demandes de vérification et de mesurages notifiées sur l'ensemble du territoire (en 2011 moins de 3.000). Il s'agit donc bien d'une mesure qui reste exceptionnelle, qui entre dans l'évaluation des risques professionnels de l'employeur et vise à prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles avec toutes les conséquences économiques et sociales qui accompagnent cette prévention.

5.6. Impacts sur l'emploi

Ce volet du projet de loi ne contient pas de disposition ayant un impact direct sur l'emploi.

5.7. Impacts sociaux

L'inspection du travail reste un service public de proximité, diffusant des informations, donnant des conseils, tant à l'extérieur à l'occasion de visites d'établissements et de chantiers, de réunions de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, qu'au bureau au cours d'entretiens avec des usagers, ou dans leurs relations informelles avec les employeurs, les salariés et leurs représentants. Il n'y a aucun changement dans le projet à ce niveau.

La réforme entend optimiser les contrôles de l'inspection du travail. En effet, elle vise à ce que les priorités de la politique du travail correspondent mieux aux attentes de la société et des partenaires sociaux. Elles seront déterminées, afin de faciliter leur objectivation et leur sens, sur la base d'un diagnostic élaboré à partir des données disponibles sur les situations, intégrant une logique de ciblage reposant sur une analyse des risques, et le choix de secteurs d'activité, voire d'entreprises cibles particulières des actions après consultation des partenaires sociaux. Le nombre de priorités de contrôle fixées par l'échelon national sera réduit par rapport à aujourd'hui (de 18 à 3). La réforme permet ainsi de mieux répondre aux attentes des usagers par des actions de contrôle ciblées sur les principaux enjeux et selon des modalités plus collectives.

En ce qui concerne l'extension des pouvoirs de l'inspection du travail, l'impact attendu est une meilleure protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ainsi que l'amélioration de leurs conditions de travail. Une politique de prévention et de contrôle mieux ciblée et des sanctions plus efficaces contribuent à la baisse des accidents du travail et du nombre de maladies professionnelles.

5.8. Impacts environnementaux

Les modifications apportées aux pouvoirs d'intervention peuvent, dans le domaine du risque chimique, contribuer à une protection de l'environnement. En effet une exposition des travailleurs à des agents chimiques dans des conditions contraires au code du travail est révélatrice par exemple d'un système d'aspiration ou de ventilation défaillant et par conséquent d'une éventuelle diffusion non contrôlée d'agents chimiques incriminés.

5.9. Impacts administratifs

5.9.1. Organisation

La réforme est prévue pour entrer en vigueur à effectifs constants, indépendamment de la baisse annuelle des effectifs appliquée au ministère du Travail comme à l'ensemble des ministères.

Elle se traduira par un mouvement important de transformation de postes de contrôleurs en inspecteurs (environ 1.400 sur une dizaine d'années, dont 540 sur 2013-2015). La création des responsables d'unités de contrôle va entraîner une augmentation sensible des postes d'encadrement sur le champ travail. Les directeurs adjoints affectés dans les UT et les sièges des DIRECCTE sur les missions du pôle T ont vocation à prendre en charge des postes de responsables d'unités de contrôle (RUC), nombre estimé à 240. Il sera nécessaire d'augmenter le nombre d'inspecteurs inscrits au tableau d'avancement de directeur adjoint d'une soixantaine environ pour pourvoir les postes supplémentaires par rapport à la situation actuelle.

De même, un important effort de formation sera réalisé par l'INTEFP, au-delà des formations initiales des nouveaux inspecteurs issus du plan de transformation d'emploi, et pour assurer la formation des agents sur leurs nouvelles fonctions. Ces coûts ont déjà été budgétés pour l'année 2014.

a) Fonctionnement du système et indépendance des agents de contrôle dans l'unité

La création d'unités de contrôle ou des réseaux régionaux ne conduira pas à dessaisir les agents des unités de contrôle de proximité des sujets qu'ils rencontrent. Chaque entreprise restera suivie par un agent affecté à une section (ou à l'intérim d'une section en cas de vacance temporaire). Les agents demeurent compétents sur l'ensemble du champ du code du travail. Ils pourront s'appuyer sur ces structures dédiées du niveau régional et du niveau national qui proposeront un accompagnement du geste professionnel qui peut aller jusqu'à l'intervention conjointe ou le relais de l'action à ces agents lorsque les situations le justifient. Dès lors qu'elles se saisissent de sujets et décident de leur traitement, ce sera toujours en lien étroit avec les agents en charge des entreprises. Des instructions définiront les modalités opérationnelles de mise en œuvre de ce travail de coopération.

b) La fonction appui ressources méthodes (ARM)

Les agents ARM seront soit reclassés dans une fonction ARM principalement au niveau régional, soit affectés à une section au sein d'une unité de contrôle, dans laquelle ils pourront continuer de faire bénéficier le collectif de travail de leur expérience ou savoir particulier sur tel ou tel aspect du métier.

Les responsables d'unité de contrôle, l'unité régionale d'appui et de contrôle en matière de lutte contre le travail illégal, ainsi que les unités régionales de contrôle des risques particuliers ou les réseaux de risques particuliers, apporteront aux agents des sections territoriales un appui plus solide qu'il n'était possible de le faire auparavant.

c) Les assistants administratifs

Les effectifs, en baisse depuis quelques années, seront mieux répartis grâce à l'effet de mutualisation résultant de leur affectation en unité de contrôle.

d) L'assermentation

La suppression du serment s'inscrit dans la simplification administrative. Elle allège les services du travail, mais aussi les juridictions de grande instance, d'une tâche récurrente

superflue, au moment où la requalification des contrôleurs en inspecteurs aurait conduit à devoir faire prêter serment à 540 agents dans les 3 ans en sus des recrutements annuels ordinaires.

5.9.2. Sanctions

La création des sanctions administratives pécuniaires nécessite un travail collaboratif avec le ministère de la justice et le ministère des Finances qui sera en charge du recouvrement des amendes administratives. Les services du ministère des finances devront donner suite, via l'application informatique CHORUS, aux titres de perception qui seront émis par les DIRECCTE pour sanctionner les manquements concernés. L'impact ne devrait pas être significatif pour chaque direction régionale des finances publiques concernées.

S'agissant des DIRECCTE, il sera nécessaire d'assurer au niveau régional le traitement des sanctions administratives pécuniaires. Les voies de recours contre les décisions du DIRECCTE étant limitées au recours contentieux, aucune charge afférente aux recours ne sera supportée par ces directions. Une partie des ressources actuellement affectées au suivi des procès-verbaux pourra être redéployée à ces nouvelles fonctions.

Un travail avec les autorités judiciaires sera à initier pour faire de la transaction pénale un outil de politique pénal local.

5.10. Impacts sur le fonctionnement de la justice

5.10.1. Sanctions administratives pécuniaires

Les manquements susceptibles de faire l'objet de sanctions administratives pécuniaires concernent le temps de travail, les salaires minimum et les règles élémentaires en matière d'hygiène.

Eu égard aux 2.225 PV dressés en 2011 sur ces thématiques (cf. point IV.5), la diminution du nombre de procédures pénales ne devrait pas avoir un impact sensible sur le fonctionnement des juridictions judiciaires.

S'agissant des juridictions administratives, si 90 % de l'action pénale est transformée en action coercitive de nature administrative, il est possible d'estimer que les DIRECCTE prononceront environ 2.000 décisions susceptibles de donner lieu à la saisine des tribunaux administratifs. Seule une partie probablement limitée de ces décisions donneront lieu à recours devant le tribunal administratif dans la mesure où la décision du DIRECCTE aura été précédée d'échanges entre l'inspecteur du travail et l'entreprise puis d'une procédure préalable à cette décision. Au total, l'impact sur le contentieux administratif restera limité.

5.10.2. Décisions administratives dans le domaine de la sécurité et santé au travail :

a) Les arrêts de travaux et d'activité

Le nombre de décisions d'arrêts de travaux et d'activité s'élève à 7.785 par an.

Chaque année, c'est moins de 10 décisions qui font l'objet d'une saisine du Président du Tribunal de Grande Instance. Cependant, en pratique, on observe que des décisions d'arrêt de travaux ne sont pas respectées sans faire l'objet d'une intervention du juge judiciaire. Le non-respect des décisions est estimé à 10 % qui donneront lieu à sanctions administratives prononcées par la DIRECCTE, soit un total de 780 actes administratifs.

En outre, l'élargissement des secteurs professionnels et des thèmes en matière d'arrêt de travaux pourrait donner lieu à 2.400 décisions supplémentaires. Pour ces situations nouvelles le non-respect des décisions initiales des agents de contrôle susceptibles de donner lieu à une sanction administrative par le DIRECCTE pourrait être également de l'ordre de 10 %, soit 240 décisions.

b) Les demandes de vérifications, d'analyses et de mesures

L'introduction de sanctions administratives pécuniaires en cas de non-respect d'une demande d'analyse et de vérification particulière pourrait donner lieu à 500 décisions initiales de la part des agents de contrôle. Si on estime que 10 % des décisions des agents de contrôle ne seront pas suivis d'effet, les DIRECCTE auront à se prononcer dans une cinquantaine de cas, ces décisions des DIRECCTE étant susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux. Au final, si on se réfère à des décisions à fort enjeu telles que celles prises par les inspecteurs du travail en matière de représentation du personnel, le recours contentieux devrait être inférieur à 10 %, soit au total 300 saisines.

5.10.3. Ordonnance pénale et transaction pénale

Les deux dispositifs devraient pouvoir contribuer au désengorgement des tribunaux par une gestion plus rapide et plus efficace des flux de procédures. Le recours à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale conçue pour traiter des infractions de « masse » dès lors que les faits sont simples et établis (ce qui est le cas de très nombreuses infractions du code du travail) devrait faciliter et accélérer grandement la gestion des procédures en droit du travail. Potentiellement, sur la base des procédures pénales relevées en 2012, 7.000 références à des articles du code du travail sont passibles de contraventions. Sur l'ensemble des infractions entrant dans le champ d'application de la transaction pénale, l'inspection du travail a dressé, en 2012, 2.189 procès-verbaux.

5.10.4. Pouvoirs

Le changement des voies de recours prévu pour les arrêts de travaux, c'est à dire le passage du tribunal de grande instance au tribunal administratif n'a pas, eu égard au très petit nombre de contentieux (moins de 10 par an), d'impact réel sur le fonctionnement de la justice.

5.11. Impacts sur les collectivités territoriales

Le projet de loi ne contient aucune disposition susceptible d'avoir un impact sur les collectivités territoriales.

En application de l'article L. 8113-8 du code du travail, les collectivités territoriales sont, en droit du travail, hors champ d'application de la transaction et de l'ordonnance pénale.

6. Modalités d'application de la réforme

6.1. Application dans le temps

Afin de laisser un temps de mise en œuvre pour l'administration et un temps d'appropriation des nouvelles mesures à l'usager, le point VI du projet d'article de loi prévoit une entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2015 pour les dispositions relatives aux pouvoirs du système d'inspection du travail (**VI de l'article 20 du projet de loi**).

Par contre les dispositions relatives à l'organisation seront applicables selon des modalités fixées par le décret d'application et au plus tard au 31 décembre 2014. Le décret prévoira la mise en œuvre de la réforme de l'organisation dès la nomination par le DIRECCTE des agents

de contrôle dans les unités de contrôle. Ces nominations pourront intervenir dès la parution des arrêtés ministériels déterminant le nombre d'unités de contrôle pour chaque DIRECCTE.

Enfin, dès la publication du décret relatif à l'organisation, les DIRECCTE pourront désigner des agents de leur direction en charge de la préparation de la mise en place des futures unités de contrôle.

6.2. Application dans l'espace (outre-mer)

▪ Départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy

Les dispositions du projet d'article de loi s'appliquent de plein droit selon le principe de l'assimilation législative.

▪ Mayotte

La collectivité départementale de Mayotte est régie par un code du travail particulier issu de l'ordonnance n° 91-246 du 25 février 1991. A la suite de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, un processus d'alignement sur le code du travail métropolitain a été progressivement engagé. Les dernières évolutions prévues dans le présent projet d'article de loi ne peuvent pas être intégrées en l'état dans le code du travail applicable à Mayotte car elles nécessitent au préalable l'alignement sur le code du travail de l'hexagone des titres III et VI du livre II relatif à la réglementation du travail (Hygiène, sécurité et conditions de travail et pénalités) et du livre VI relatif au contrôle de l'application de la législation et de la réglementation du travail.

Il est par conséquent prévu de recourir à une ordonnance (V de l'article 20 du projet de loi) pour permettre l'extension et l'adaptation du projet d'article de loi à Mayotte après une étude approfondie et une consultation de la collectivité et des partenaires sociaux locaux.

▪ Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

Ces territoires sont régis par un code du travail spécifique issu de la loi modifiée n° 52-1322 du 15 décembre 1952 instituant un code du travail dans les territoires associés relevant du ministère de l'outre-mer. L'application du présent projet d'article de loi n'y est pas en l'état possible.

En effet, ce code du travail comporte des dispositions trop différentes de celle du code du travail de l'hexagone pour qu'il puisse être envisagé d'y intégrer les évolutions du présent projet de loi concernant l'organisation de l'inspection du travail, ses pouvoirs d'intervention et le régime des sanctions. L'impact d'un alignement sur le droit métropolitain serait en tout état de cause limité, compte tenu de la structure économique de ces collectivités qui se caractérise par un nombre d'entreprises extrêmement réduit.

▪ Nouvelle-Calédonie

Le droit du travail en Nouvelle-Calédonie relève de la compétence des autorités locales, l'État n'a donc pas vocation à intervenir en la matière. En effet, l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dispose qu'elle est compétente en matière de « droit du travail et droit syndical ; formation professionnelle, sans préjudice des actions des provinces dans ce domaine, et attribution de diplômes à ce titre; inspection du travail ».

▪ Polynésie française

Le droit du travail en Polynésie relève de la compétence des autorités locales, l'État n'a donc pas vocation à intervenir en la matière (cf. loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut de l'autonomie de la Polynésie française).

Il faut noter que le code du travail de la Polynésie française a été refondu en 2011 et qu'il comporte déjà des évolutions similaires à celles proposées dans le présent article de loi. On peut noter en particulier l'extension du dispositif d'arrêts de travaux en cas de constat d'une exposition des travailleurs à un danger grave et imminent (cf. article Lp 8134-12), la création d'un dispositif d'amendes administratives concernant certains manquements à la réglementation du travail (articles Lp. 8135-1 et suivants) et l'existence d'une partie relative au statut des agents (articles Lp 8121-1 et suivants).

6.3. Consultations

a) Consultation du Conseil national de l'inspection du travail (CNIT)

En vertu de l'article D. 8121-3 du code du travail, « le Conseil national de l'inspection du travail peut être saisi par le ministre chargé du travail ou par un autre ministre en charge d'un service d'inspection du travail de toute question à caractère général concernant le respect des missions et garanties de l'inspection du travail ». Cette consultation est intervenue le 28 novembre 2013.

b) Consultation du Comité technique ministériel (CTM)

En vertu de l'article 34 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État, le CTM doit être consulté sur les projets de textes concernant l'organisation et le fonctionnement du système d'inspection du travail. Cette consultation est intervenue le 18 décembre 2013.

c) Consultation du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA)

En vertu de l'article L. 232-1 du code de justice administrative, le CSTACAA connaît de toute question relative au statut particulier du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Le projet d'article de loi créant un nouveau dispositif d'amendes administratives pour lequel est prévu un recours contentieux spécifique devant la juridiction administrative excluant tout recours administratif (point 9° du II) et aménageant une voie de recours en référé concernant les dispositifs d'arrêt de travaux et d'activité (point 9° du I), ce conseil a été saisi pour avis par courrier daté du 3 décembre 2013. Cette consultation est intervenue le 10 décembre 2013.

d) Consultation du Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT)

La modification de la quatrième partie du code du travail et la modification du régime des sanctions concernant ces dispositions nécessite une consultation de la Commission générale du Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT) en vertu de l'article R. 4641-2 du code du travail qui dispose que : « Le conseil est consulté sur : (...) 2° Les projets de loi ou d'ordonnance relatifs à la protection et à la promotion de la santé et de la sécurité au travail dans les établissements mentionnés aux articles L. 4111-1 et L. 4111-3. » Cette consultation est intervenue le 18 décembre 2013.

6.4. Textes d'application

Le tableau ci-dessous comporte la liste des dispositions du présent projet d'article de loi nécessitant des mesures réglementaires :

Article de loi concerné	Base légale (code du travail)	Objet du texte	Catégorie de texte	Administrations concernées + Consultations
1° et 7° du I concernant les articles L. 4721-8 et L. 4731-2 du code du travail	L. 4731-6 du code du travail	<u>Simplification de la procédure d'arrêt d'activité</u> en cas de situation dangereuse résultant d'une exposition à des agents chimiques cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction. Cela nécessite une adaptation des articles R. 4723-1, R. 4723-6 et R. 4731-9.	Décret en Conseil d'État	DGT Agriculture Conseil d'orientation des conditions de travail
2° du I concernant le 3° de l'article L. 4722-1 du code du travail	L. 4722-2 et L. 8113-9 du code du travail	<u>Extension des moyens d'expertise à disposition de l'inspection du travail.</u> Nécessite de nouvelles dispositions réglementaires dans le chapitre II du titre III du livre VII de la quatrième partie du code du travail.	Décret en Conseil d'État Arrêtés d'application	DGT Agriculture Conseil d'orientation des conditions de travail
3° du II relatif à l'article L. 8112-1 du code du travail	–	<u>Organisation et mise en cohérence de la partie réglementaire du code du travail pour intégrer la notion d'agent de contrôle de l'inspection du travail</u>	Décret en Conseil d'État	DGT Conseil National de l'Inspection du Travail Comité technique ministériel Direction des affaires maritimes Ministère de l'agriculture DSS
12° du I concernant l'article L. 4741-3 du code du travail	–	<u>Correctionnalisation du non-respect d'une mise en demeure du DIRECCTE :</u> Cela suppose l'abrogation de la contravention de 5° classe actuellement prévue à l'article R. 4741-2.	Décret en Conseil d'État	DGT Justice
7° du II concernant les articles L. 8114-4 à L. 8114-7 du code du travail	L. 8114-7 du code du travail	<u>Transaction pénale :</u> désignation de l'autorité administrative compétente et modalités d'application.	Décret en Conseil d'État	DGT Justice
13° du I et 9° du II concernant les articles L. 4751-1, L. 4751-2 et L. 8115-1 à L. 8115-7 du code du travail	L. 8115-7 du code du travail	<u>Création d'un dispositif de sanction administrative :</u> désignation de l'autorité administrative compétente et modalités d'application.	Décret en Conseil d'État	DGT Justice Agriculture Transports

En pratique, il est envisagé d'élaborer **trois décrets en Conseil d'État** :

- **un décret** vise à préciser l'organisation interne du ministère du travail en matière d'inspection du travail tant au niveau local, régional que national. Ce décret viendra préciser le rôle du groupe national de contrôle, d'appui et de veille, l'organisation de l'inspection du travail en unités de contrôle et en sections, le rôle et les pouvoirs du responsable de l'unité de contrôle, la détermination du nombre et la localisation des unités de contrôles et des sections d'inspection, la prise en charge des secteurs particuliers, l'organisation des unités de contrôle sur le travail illégal et des unités régionales de contrôle pour les risques particuliers, la compétence réservée aux inspecteurs du travail en matière de décisions administratives.
- **un autre décret** consacré aux moyens d'intervention de l'inspection du travail et au régime des sanctions a vocation à être publié rapidement après la promulgation de la loi. Il concernera le régime des sanctions administratives, la transaction pénale, la simplification du dispositif d'arrêt d'activité ;
- **enfin, un décret** de nature plus technique sera consacré aux moyens d'expertise à disposition de l'inspection du travail et nécessitera plus de temps pour son élaboration. Il comportera les mesures nécessaires à la mise en application des dispositions du 3° de l'article L. 4722-2 permettant à l'agent de contrôle de demander à l'employeur de faire procéder à l'analyse de toutes matières susceptibles de comporter ou d'émettre des agents physiques, chimiques ou biologiques dangereux. Des arrêtés d'application seront en outre nécessaires pour encadrer précisément l'intervention des organismes chargés des contrôles. La priorité sera donnée dans un premier temps aux dispositions réglementaires nécessaires au contrôle de l'exposition des travailleurs à l'amiante.

Section 2 - CONTROLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (article 21)

1. Éléments transversaux

1.1. Objectifs généraux

En France, la formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. Elle comporte une formation initiale (dont l'apprentissage) et des formations ultérieures qui constituent la formation professionnelle continue.

En 2011, près de 32 milliards d'euros ont été consacrés à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage.

Le financement de l'apprentissage est assuré notamment par les pouvoirs publics et par les employeurs assujettis à la taxe d'apprentissage dont ils s'acquittent par des versements exonérateurs auprès des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA). Le versement de cette taxe est accompagné de contributions assimilées telles que la contribution au développement de l'apprentissage (CDA), créée en 2004, et la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), créée en 2009, assises sur les mêmes bases.

La collecte de la taxe d'apprentissage par les organismes collecteurs (OCTA), CDA et CSA comprises, a représenté globalement au titre de l'année 2011, 2,9 milliards d'euros. Sur ce montant, 1,28 milliard d'euros (la CDA, le Fond national du développement et de la modernisation de l'apprentissage-FNDMA- et la CSA) sont affectés aux Régions afin de favoriser, au niveau local, le financement des CFA et le développement de l'apprentissage. Il est à noter que 810 M€ sont reversés directement aux CFA au titre du quota et du hors quota.

Ce sont donc quelques 1015 centres de formation des apprentis (CFA) pour un total de 3130 sites de formation qui sont ainsi financés pour partie par le produit de la taxe d'apprentissage (source : Rapport du Conseil national de formation professionnelle tout au long de la vie – CNFPTLV- de décembre 2012 sur le financement de l'apprentissage).

Aujourd'hui les contrôles portent principalement sur les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) ainsi que sur la vérification de l'acquittement de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) par les employeurs concernés.

Le contrôle des CFA et des établissements bénéficiaires des fonds des OCTA, a été mis en place afin de vérifier que les sommes versées par les OCTA ne donnaient pas lieu à rémunérations de tiers en contradiction avec l'article L.6233-2 du code du travail et que ces sommes étaient bien attribuées pour financer les formations par apprentissage.

Toutefois, les services de contrôle de la formation professionnelle des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) n'ont pas la capacité de se prononcer sur l'ensemble des fonds reçus et donc sur la pertinence de l'utilisation de ces fonds. De plus, la mise en œuvre de certaines de ces formations peut, par convention, être sous-traitée, or les services de contrôles ne peuvent, en l'état actuel des textes, contrôler ces partenariats.

En réponse à ces constats, le projet d'article de loi propose de renforcer les capacités d'intervention des services de contrôle de la formation professionnelle des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Par ailleurs, s'agissant de la formation professionnelle continue, le financement est assuré essentiellement par les entreprises (13 milliards d'euros), mais aussi par les pouvoirs publics (État, Régions, Pôle emploi...) et les ménages. Ce financement fait l'objet de contrôles administratifs et financiers menés par les services de contrôle des DIRECCTE.

Les principaux dysfonctionnements constatés par les services de contrôle (inexécution d'actions, actions n'entrant pas dans le champ de la formation professionnelle continue...) nécessitent de rendre les sanctions applicables plus efficaces afin que l'emploi des fonds corresponde aux finalités assignées à la formation professionnelle. Il s'agit notamment de s'assurer que l'offre de formation corresponde aux besoins des publics les plus éloignés de l'emploi, à ceux qui rencontrent des difficultés d'accès au marché du travail ou aux salariés dont les emplois sont menacés par les mutations économiques, technologiques auxquelles sont confrontés les entreprises et les salariés.

Ces enjeux sont d'autant plus importants qu'en période de contrainte économique et financière, la vigilance sur la bonne utilisation des deniers publics ou relevant d'un intérêt général doit être exercée de manière accrue.

1.2. Le contexte et les objectifs

Au regard de l'importance de la dépense consentie en faveur de l'apprentissage et de la formation professionnelle, il est important que les services de contrôle de la formation professionnelle disposent des pouvoirs et capacités d'investigation nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Dans ce contexte, ils doivent pouvoir vérifier auprès des bénéficiaires la bonne utilisation des fonds reçus. Pour ce faire, il est nécessaire d'étendre leur compétence de contrôle aux cofinancements publics attribués aux organismes qui dispensent les formations par apprentissage et les premières formations technologiques.

Le projet d'article de loi propose donc d'étendre les contrôles à l'ensemble des sources de financement (dans leur emploi), y compris celles provenant des collectivités territoriales en particulier les régions.

Cet article prévoit également la possibilité de contrôler les prestataires qui interviennent dans ces établissements bénéficiaires de l'apprentissage pour assurer des formations technologiques et pratiques et qui perçoivent ainsi des fonds issus de l'apprentissage.

Corrélativement, il est proposé l'instauration d'un droit de communication spécifique à l'apprentissage (seul le droit de communication en matière de formation professionnelle continue fait l'objet d'une codification). Ce droit de communication est utile pour identifier les sources de financement et les montants alloués aux bénéficiaires ou pour s'assurer des versements effectués au titre des contributions obligatoires.

Enfin, s'agissant de la formation professionnelle continue, la réforme doit contribuer d'une part à responsabiliser les acteurs de la formation et à rendre plus efficaces les sanctions, d'autre part à protéger les stagiaires notamment les plus fragilisés contre les organismes indélicats ou pouvant porter atteinte à leur santé physique ou morale.

2. Dispositifs retenus

2.1. Renforcement du contrôle de l'utilisation des fonds de l'apprentissage (I. du projet d'article 21)

Le I du projet d'article 21 qui vise le 2° de l'article L.6252-4 du code du travail renforce le contrôle de l'utilisation des fonds de l'apprentissage en étendant le contrôle des centres de formation des apprentis (CFA) et autres établissements bénéficiaires des fonds de l'apprentissage à toutes les sources de financement c'est-à-dire celles provenant des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage mais aussi celles issues des collectivités territoriales. Pour cette dernière catégorie seul l'emploi par les CFA est contrôlé.

Il crée un 4° à l'article L.6252-4 afin d'élargir le champ du contrôle aux entreprises et aux établissements qui concluent des conventions de formations technologiques et pratiques, au sens des articles L.6231-2 et L.6231-3, avec les CFA et autres établissements bénéficiaires des fonds de la taxe d'apprentissage.

Dorénavant les agents de contrôle seront en mesure d'examiner chez ces prestataires extérieurs les moyens qu'ils mettent en œuvre pour la réalisation des prestations ainsi sous-traitées, la réalité de leur exécution ainsi que le coût facturé dans la mesure où leur financement est assuré par les fonds dédiés à l'apprentissage.

Cet élargissement vise à limiter certaines dérives constatées en la matière comme par exemple la signature de conventions entre des CFA et des tiers pour un coût pouvant apparaître comme exorbitant au regard des moyens mis en œuvre sachant que par ailleurs des liens économiques ou personnels peuvent lier les deux parties.

Corrélativement le 5° du I de l'article 21 instaure pour ces prestataires l'obligation de communiquer aux agents chargés du contrôle de l'apprentissage tous les documents et pièces susceptibles de justifier la bonne exécution des conventions de formation technologiques et pratiques.

Enfin, le I de l'article 21 établit un droit de communication en matière d'apprentissage à l'image de celui existant pour la formation professionnelle continue. Ce droit a pour objet de permettre aux agents chargés du contrôle de recueillir des informations de nature administrative ou financière utiles à leurs interventions.

En effet, lorsque l'administration sollicite des renseignements dans le cadre de contrôles diligentés sur l'emploi des fonds de la taxe d'apprentissage ou sur les éléments qui ont concouru à la détermination de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), elle le fait sur la base d'une simple demande. Cette situation conduit à ne pas pouvoir opposer les réponses obtenues et est de nature à générer des contentieux et le cas échéant invalider des procédures entières dès lors qu'un élément qui fonde une partie des constats opérés par le service de contrôle aura été obtenu par une simple demande.

De même si l'article L. 6254-4-1 autorise les agents visés à l'article L. 6361-5 à contrôler les informations déclarées par les entreprises en matière de CSA, il n'en demeure pas moins que cet article ne les autorise pas formellement à s'adresser aux organismes susceptibles de détenir en la matière des informations nécessaires à la validation de certaines données factuelles tels que les organismes collecteurs agréés et les organismes de sécurité sociale compétents.

2.2. Renforcement des pouvoirs d'investigation et de sanctions en matière de contrôle de la formation professionnelle continue (II. du projet d'article 21)

2.2.1. Vérification du respect des obligations des employeurs dans le cadre de la réforme du financement de la formation professionnelle

En ce qui concerne les employeurs, le 2° du II modifie l'article L.6362-2 pour tenir compte des nouvelles obligations qui leur incombent en matière de financement de la formation professionnelle.

Ainsi, lors des contrôles, les employeurs devront présenter les documents et pièces justificatives du paiement de la contribution unique prévue aux articles L.6331-2 ou L.6331-9. Par ailleurs, si l'employeur a conclu un accord d'entreprise prévu à l'article L.6331-10, il devra justifier des dépenses effectuées durant les trois années qui suivent la conclusion de l'accord au titre du compte personnel de formation. Si des fonds ne sont pas utilisés, l'employeur qui est tenu en application de l'article L.6331-11 de reverser les sommes correspondantes à un organisme paritaire collecteur agréé devra justifier de ce reversement.

A défaut, les sommes considérées seront regardées comme non justifiées et les sanctions de versements au Trésor public seront appliquées.

2.2.2. Sanction relative aux organismes qui perçoivent des fonds au titre de la formation professionnelle pour des actions ne relevant pas de ce champ

Le 3° du II du projet d'article 21 vise à sanctionner les organismes qui dispensent sous couvert de formation professionnelle continue une ou plusieurs actions qui n'entrent pas dans le champ de la formation professionnelle défini à l'article L.6313-1. Il est proposé d'instituer un mécanisme de remboursement des sommes reçues aux financeurs des formations. Cette disposition trouvera particulièrement à s'appliquer dans le cas où les financeurs ; employeurs, organismes paritaires collecteurs ou gestionnaires agréés au titre de la formation professionnelle, pouvoirs publics ou particuliers se seraient fait abuser et demanderaient l'intervention des services des DIRECCTE. Le défaut de remboursement par l'organisme suite au délai imparti à l'organisme de formation pour présenter ses observations et le cas échéant contester les résultats du contrôle pourra entraîner à l'issue de la procédure contradictoire sur décision du Préfet de région un versement au Trésor public d'une somme égale aux sommes indûment reçues par ces organismes au titre de la formation professionnelle continue pour les actions contestées. Ce nouveau pouvoir de sanction paraît particulièrement approprié pour lutter contre les organismes qui poursuivent d'autres buts que la mise en œuvre d'actions de formation professionnelle continue.

2.2.3. Faculté pour les agents de contrôle de recourir à l'avis d'experts

En dernier lieu, le 1° du II prévoit que les inspecteurs et contrôleurs puissent solliciter l'avis d'autorités publiques ou d'institutions professionnelles pour les aider à apprécier les moyens financiers, pédagogiques et techniques mis en œuvre pour la formation professionnelle continue, notamment l'adéquation d'un programme de formation avec son objectif préalablement déterminé ou le public qu'elle prétend former.

Cette possibilité ouverte aux agents de contrôle trouvera rapidement une application opérationnelle dans les cas d'actions relevant par exemple de professions réglementées ou dont l'objet tend à l'enseignement de pratiques non conventionnelles à visée thérapeutiques

(PNC AVT). Elle leur permettra en effet de recueillir des avis ou expertises utiles des Agences régionales de Santé (ARS), d'autorités professionnelles comme les Ordres professionnels nationaux ou régionaux ou comme la Mission Interministérielle de Vigilance et de Lutte contre les Dérives Sectaires (MIVILUDES) pour les aider à apprécier les moyens financiers, techniques et pédagogiques mis en œuvre pour la formation professionnelle continue.

3. Impacts de la loi

3.1. Prise en compte du handicap

Pas d'incidence spécifique du projet de texte en la matière.

3.2. Impacts en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Pas d'incidence spécifique du projet de texte en la matière.

3.3. Impacts juridiques

Pour le I et II du projet d'article 21, les éléments de réforme, à l'instar du corpus juridique actuel, concernent l'ensemble du territoire national. Aucun décret d'application n'est nécessaire.

En ce qui concerne l'avis ou l'expertise d'autorités publiques ou professionnelles, les agents de contrôle dans le cadre de leur mission ont déjà recours à cette procédure pour les aider à apprécier les moyens financiers, techniques et pédagogiques mis en œuvre pour la formation professionnelle continue. Mais la faculté de recourir à ces avis n'étant pas définie dans la loi, leur exploitation dans une procédure contradictoire n'est pas possible. Cette nouvelle possibilité insérée dans le Code du travail apportera une base légale au recours aux avis d'experts.

3.4. Impacts outre-mer

Identiques à ceux de la métropole à l'exception de Mayotte qui nécessitera une retranscription de ces articles dans le code du travail applicable à Mayotte.

3.5. Impacts économiques et financiers

Les mesures engagées dans les parties I et II du projet d'article n'ont pas d'impacts économique et financier directs. Toutefois, elles contribueront à améliorer la transparence et le contrôle tant de l'utilisation des fonds de la taxe d'apprentissage que des fonds de la formation professionnelle.

Au surplus, la réforme du réseau des collecteurs de la formation continue et de la taxe d'apprentissage permettra d'améliorer la transparence ainsi que le contrôle des fonds utilisés par les bénéficiaires de la formation professionnelle.

3.6. Impacts sur l'emploi

Le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi a fixé l'objectif de faire progresser le nombre d'apprentis de 435 000 aujourd'hui à 500 000 en 2017.

L'extension du champ du contrôle est de nature à orienter les fonds de l'apprentissage vers l'apprentissage par son caractère dissuasif, et corrélativement permettre le financement de places supplémentaires dans les structures susceptibles d'accueillir des apprentis.

De même, les mesures qui visent à renforcer le contrôle dans le champ de la formation professionnelle devraient contribuer à améliorer globalement la qualité de l'appareil de

formation qui constitue un levier important dans la lutte pour le maintien ou le développement de l'emploi et des compétences.

3.7. Impacts sociaux

Plus de places dans les centres d'apprentissage, c'est réduire la précarité des jeunes qui sortent de la filière générale de l'enseignement.

Des fonds de la formation professionnelle mieux employés et dirigés vers les personnes les plus fragiles, c'est-à-dire les salariés les moins qualifiés ou encore les demandeurs d'emploi, c'est contribuer à une insertion professionnelle plus durable de ces publics.

3.8. Impacts administratifs

Le recours aux avis ou expertise d'autorités publiques ou professionnelles aura un impact administratif dans le sens où les autorités administratives (par exemple les Agences Régionale de Santé) seront sollicitées en tant que de besoin pour émettre un avis sur un programme de formation ou une action particulière. Ces sollicitations demeureront néanmoins limitées, ciblées ponctuellement sur les situations nécessitant spécifiquement cette expertise.

3.9. Impacts sur les collectivités territoriales

Les régions seront concernées car l'emploi des fonds qu'elles octroient aux CFA et établissements accueillant des apprentis pourra être contrôlé et les services de contrôle de l'État pourront les solliciter dans le cadre de la mise en œuvre du droit de communication.

4. Modalités d'application de la réforme

4.1. Application dans le temps

Ces articles sont d'application immédiate à l'exception des dispositions relatives aux sanctions.

4.2. Application dans l'espace

Les éléments de réforme, à l'instar du corpus juridique actuel, concernent l'ensemble du territoire national.

4.3. Consultations

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) a rendu son avis le 16 décembre 2013 sur le I et II du projet d'article de loi. Textes d'application

Section 3 - MAYOTTE (article 22)

L'application du projet de loi à Mayotte, qui est régi par un code du travail spécifique, appelle un certain nombre d'adaptations. Le Gouvernement souhaite y procéder par voie d'ordonnance de l'article 38 de la Constitution.

De plus, la loi organique n° 2010-1486 et la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 ont érigé Mayotte en Département.

Pour accompagner ce changement institutionnel et l'accession de Mayotte au statut de région ultrapériphérique (RUP) le 1^{er} janvier 2014, l'article 27 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer a autorisé le Gouvernement à procéder par ordonnances pendant dix-huit mois jusqu'en mai 2014 dans plusieurs codes et législations.

Cette habilitation s'inscrit dans le prolongement de celle prévue à l'article 30 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte. Sur cette base ont été notamment prises l'ordonnance n° 2012-792 du 7 juin 2012 mettant en œuvre à Mayotte les dispositions relatives au droit syndical et à la représentativité des organisations syndicales et de l'ordonnance n° 2012-788 du 31 mai 2012 modifiant les livres III et VII du code du travail applicable à Mayotte (service public de l'emploi, formation professionnelle).

Toutefois, si au moins une ordonnance devrait être publiée, tous les effets ne pourront pas être tirés d'ici cette date en matière de législation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

C'est pourquoi le Gouvernement demande au Parlement une prorogation de douze mois du délai de l'habilitation à procéder par ordonnances en la matière (4° de l'article 27 de la loi du 20 novembre 2012).

La prolongation de l'habilitation permettra également l'extension et l'adaptation à Mayotte des dispositions relative au contrat de génération, l'habilitation de douze mois prévue à l'article 4 de la loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération approchant de son terme.

Outre la législation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, la législation des transports (7° de la l'article 27 de la loi du 20 novembre 2012) est concernée en raison de la nature de « code suiveur » du code des transports en matière de gens de mer (livre V de la cinquième partie du code) et de titres de navigation maritime (livre II de la même partie du code). Les ordonnances en la matière ne peuvent en effet intervenir qu'après publication de celles touchant au code du travail applicable à Mayotte.