

N° 255

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE
PROJET DE LOI *de finances pour 2013*,

TOME VI

TRAVAIL ET EMPLOI

TRAVAIL

PAR M. FRANCIS VERCAMER,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES CRÉDITS DES PROGRAMMES N^{OS} 111 ET 155 DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2013	7
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME N ^O 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL ».....	8
1. La santé et la sécurité au travail	9
2. La qualité et l'effectivité du droit du travail	11
3. Le dialogue social et la démocratie sociale	12
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME N ^O 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »	12
1. Le support des programmes de la mission « Travail et emploi »	13
2. L'évaluation, les études et les statistiques.....	13
II.- LE DIALOGUE SOCIAL À LA CROISÉE DES CHEMINS	15
A. UNE NÉGOCIATION SOCIALE DYNAMIQUE AU CHAMP OBLIGATOIRE TOUJOURS PLUS LARGE MAIS À L'ARCHITECTURE IMPARFAITE	15
1. La vitalité du dialogue social	15
a) <i>Une forte activité conventionnelle à tous les niveaux</i>	15
b) <i>Le soutien de l'État à la négociation collective</i>	16
2. La modification du cadre des négociations obligatoires.....	17
a) <i>Un périmètre élargi</i>	17
b) <i>Des obligations de négocier assorties de sanctions</i>	17
3. Une architecture du dialogue social à améliorer	18
a) <i>Créer un Conseil permanent du dialogue social</i>	18
b) <i>Restructurer les branches professionnelles</i>	19
c) <i>Renforcer le dialogue social territorial</i>	19
B. L'IMPLICATION CROISSANTE DES PARTENAIRES SOCIAUX DANS L'ÉLABORATION DE LA LOI	20
1. L'apport décisif de la loi « Larcher » du 31 janvier 2007	20
a) <i>Une consécration du rôle des partenaires sociaux</i>	21
b) <i>Un bilan globalement positif</i>	21

2. Les protocoles expérimentaux des assemblées parlementaires	23
<i>a) Le protocole du 16 février 2010 de l'Assemblée nationale</i>	23
<i>b) Le protocole du 16 décembre 2009 du Sénat</i>	24
3. Vers une constitutionnalisation du dialogue social	24
C. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES DE REPRÉSENTATIVITÉ SYNDICALE	25
1. Un processus en cours d'achèvement pour les organisations de salariés.....	26
<i>a) Des critères de représentativité renouvelés.....</i>	26
<i>b) Une mesure complexe de l'audience syndicale.....</i>	27
<i>c) L'organisation d'élections pour les salariés des petites entreprises.....</i>	28
2. Un processus en cours de lancement pour les organisations d'employeurs	29
<i>a) Un nécessaire parallélisme des formes</i>	29
<i>b) Les options en débat</i>	30
3. Un processus aux conséquences multiples.....	31
<i>a) Le nouvel enjeu des élections professionnelles</i>	31
<i>b) L'impact de la rénovation du paysage syndical.....</i>	32
D. LE FINANCEMENT DU DIALOGUE SOCIAL, UN CHANTIER À OUVRIR.....	32
1. Des sources de financement éclatées	32
<i>a) Les cotisations</i>	32
<i>b) Les ressources liées au paritarisme</i>	34
<i>c) Les subventions publiques.....</i>	34
2. Une transparence financière en progrès.....	35
<i>a) L'obligation de certification et de publication des comptes.....</i>	35
<i>b) L'accord sur la modernisation du paritarisme du 17 février 2012.....</i>	36
<i>c) La question persistante des comptes des comités d'entreprise</i>	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	39
I.- AUDITION DES MINISTRES.....	39
II. EXAMEN DES CRÉDITS.....	65
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	97
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	101

INTRODUCTION

La mission « Travail et emploi » constitue l'un des principaux budgets d'intervention de l'État : ses crédits de paiement s'élèvent à 10,12 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013. Elle comporte quatre programmes, dont deux fondent le présent avis : le programme n° 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », rassemblant les moyens consacrés à la politique du travail, et le programme n° 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », support de la mission ⁽¹⁾.

Votre rapporteur pour avis ne peut qu'observer l'absence d'impulsions véritablement nouvelles données à ces programmes, ceux-ci s'inscrivant dans une relative continuité des priorités poursuivies par le précédent Gouvernement, à savoir : l'amélioration des conditions d'emploi des salariés, par le déploiement du deuxième plan « Santé au travail » et de la réforme de la médecine du travail, le renforcement de la démocratie sociale, avec la finalisation du premier processus de mesure de l'audience syndicale, et l'attention aux comptes publics, au travers d'une rationalisation des effectifs et des ressources allouées.

Le présent avis n'a pas pour objectif l'analyse détaillée de l'ensemble des crédits des programmes n^{os} 111 et 155, cet objet étant imparti prioritairement au rapport spécial établi au nom de la commission des finances. Après un rappel des principales actions de ces deux programmes de la mission « Travail et emploi », votre rapporteur pour avis souhaite proposer une étude sur le dialogue social, qui se trouve à la croisée des chemins.

En 2013, le système français de relations collectives connaîtra, en effet, deux inflexions majeures avec l'achèvement de la réforme de la représentativité des organisations syndicales, et le lancement de celle des organisations d'employeurs, que votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux depuis de nombreuses années ⁽²⁾.

La constitutionnalisation du dialogue social, souhaitée par le Président de la République, pose également question, car elle implique de définir clairement l'articulation des rôles dévolus aux partenaires sociaux et au législateur, à l'heure où la négociation occupe une place croissante dans l'élaboration du droit du travail, en particulier depuis la loi « Larcher » du 31 janvier 2007.

(1) *Les programmes n° 102 « Accès et retour à l'emploi » et n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », retraçant les crédits dédiés à la politique de l'emploi au sein de la mission, font l'objet de l'avis n° 255 – tome V de M. Jean-Patrick Gille au nom de la commission des affaires sociales.*

(2) *Voir notamment l'avis n° 2864 – tome VI, sur le projet de loi de finances pour 2011, du 14 octobre 2010, de M. Francis Vercamer au nom de la commission des affaires sociales.*

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. Votre rapporteur pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 1^{er} octobre 2012.

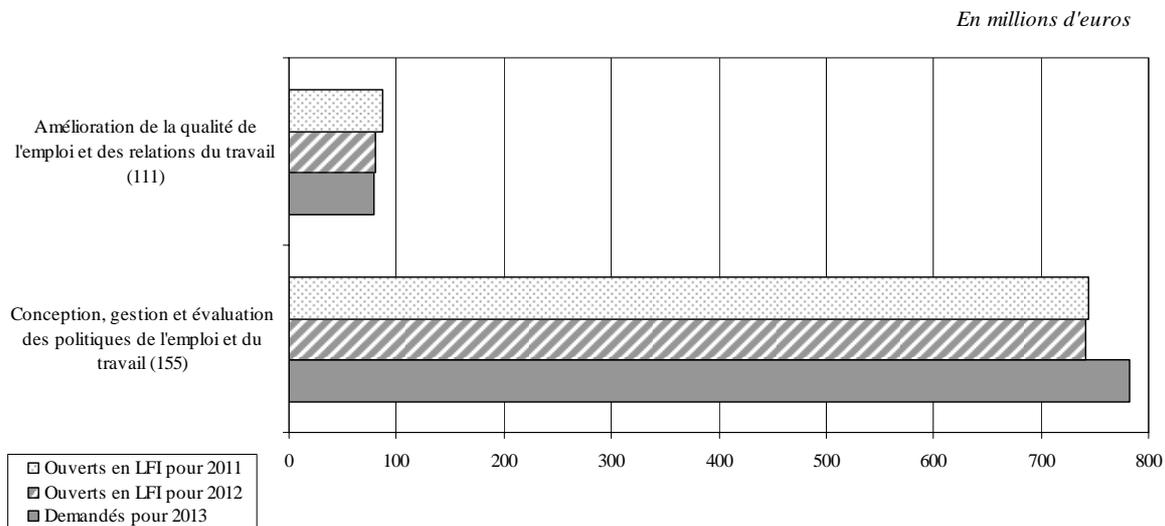
À cette date, **68,7 %** des réponses lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de **95,3 %**. Votre rapporteur pour avis souhaite remercier l'ensemble des services du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, pour ce résultat remarquable et la qualité des réponses reçues.

I.- LES CRÉDITS DES PROGRAMMES N^{OS} 111 ET 155 DE LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » EN 2013

Dans le projet de loi de finances pour 2013, le montant des crédits des programmes n^{OS} 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », s'élève à 861,4 millions d'euros de crédits de paiement et à 898,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

L'architecture de ces deux programmes n'est pas modifiée par rapport à l'année dernière : ils comptent les dix mêmes actions. Cependant, le programme n^o 155 connaît un important changement de périmètre, lié au rattachement des effectifs et des moyens de fonctionnement de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) au ministère du travail. À ce titre, lui sont transférés 25,9 millions d'euros de crédits de paiement et 266 emplois ⁽¹⁾. Sous cette réserve, le graphique qui suit permet d'apprécier le poids comparé et l'évolution des deux programmes depuis 2011.

Montants comparés pour 2011, 2012 et 2013 en crédits de paiement des programmes n^o 111 et 155 de la mission « Travail et emploi »



Source : *Projet annuel de performances pour 2013.*

En ce qui concerne les prévisions pour 2014 et 2015, la programmation pluriannuelle fournie par le Gouvernement présente l'évolution globale attendue pour la mission « Travail et emploi », que retrace le tableau ci-dessous.

(1) Ces crédits de paiement et ces emplois ont été transférés depuis les programmes n^{OS} 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie », et 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui les portaient depuis 2008.

Évolution des crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2013-2015

(en milliards)

	Loi de finances initiale pour 2012 (au format 2013)	Projet de loi de finances pour 2013	Évolution	Prévision pour 2014	Évolution	Prévision pour 2015	Évolution
Plafond des crédits de paiement de la mission	9,95	10,12	+ 1,70 %	9,67	- 4,43 %	9,74	+ 0,67 %

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

Votre rapporteur pour avis ne peut que regretter que le Gouvernement n'ait pas communiqué les données prévisionnelles pour chaque programme, alors qu'elles étaient, jusqu'à présent, transmises au Parlement. L'intérêt de la programmation pluriannuelle apparaît, dès lors, limité en termes d'anticipation économique, puisque demeure inconnue l'hypothèse de répartition des réductions annoncées entre les quatre programmes de la mission.

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »

Dans le projet de loi de finances pour 2013, le programme n° 111 se voit doté de 78,8 millions d'euros de crédits de paiement, soit une diminution de 1,7 million d'euros par rapport à l'an dernier. Il vise à améliorer la qualité de l'emploi et des relations de travail, c'est-à-dire à garantir aux 15,9 millions de salariés des conditions de travail conformes aux normes collectives et contrôlées, protégeant leur santé et leur sécurité, et reposant sur une négociation sociale dynamique.

Votre rapporteur s'étonne que cette diminution des crédits ait été préférée à une stabilité qui aurait traduit l'attention forte du Gouvernement à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, en permettant d'abonder, par exemple, les crédits affectés à la formation syndicale, la formation des acteurs du dialogue social étant l'un des éléments essentiels de la qualité de celui-ci et de l'effectivité des règles et dispositifs créés dans le cadre de la négociation collective.

Sa composition reflète ces objectifs. Il compte quatre actions, aux poids inégaux : « Santé et sécurité au travail » (34,5 % des crédits de paiement), « Qualité et effectivité du droit » (24,2 % des crédits de paiement), « Dialogue social et démocratie sociale » (41,1 % des crédits de paiement) et « Lutte contre le travail illégal »⁽¹⁾. Leurs crédits connaissent des évolutions contrastées en 2013.

(1) L'action « Lutte contre le travail illégal » n'est pas financée par les crédits du programme n° 111 mais par ceux des programmes n°s 155 « Conception, gestion et Évaluation des politiques de l'emploi et du travail » et 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières ».

Au 31 juillet 2012, le taux d'exécution des crédits du programme n° 111 ouverts en loi de finances initiale pour 2012 atteignait 53 %, soit un taux supérieur à celui obtenu en 2011 à la même date (44 %).

1. La santé et la sécurité au travail

L'action « Santé et sécurité au travail » bénéficie de 27,2 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2013, soit une dotation similaire à celle de 2012, qui s'élevait à 27,1 millions d'euros. Conscient que la santé au travail constitue un défi central du marché du travail, votre rapporteur pour avis avait produit, dès l'automne 2009, une étude sur cette question ⁽¹⁾. Il avait alors formulé diverses préconisations, dont il constate avec satisfaction la progressive mise en œuvre avec le déploiement du deuxième plan « Santé au travail » 2010-2014.

• *Le bilan à mi-parcours du plan « Santé au travail » 2010-2014*

À mi-parcours, le bilan de ce plan apparaît d'ailleurs positif. Sa déclinaison territoriale est presque achevée : fin 2011, vingt régions avaient adopté des plans régionaux de santé au travail.

De nombreuses actions ont été entreprises dans le cadre de l'axe n° 1 du plan « Améliorer la connaissance en santé au travail », comme la mise en place de portails sur les données d'expositions professionnelles et de suivis épidémiologiques au long cours. Les crédits de paiement dédiés à la recherche en matière de risques professionnels progressent de 15,5 % dans le projet de loi de finances pour 2013, s'établissant à 4,6 millions d'euros. Ils permettront à l'État d'engager des études en partenariat avec des organismes spécialisés et de financer des actions d'appui aux entreprises et aux branches.

Conformément aux recommandations émises par votre rapporteur pour avis en 2009, l'effort de recherche dans le domaine de la santé au travail a été poursuivi au sein de la nouvelle Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS). Cette agence a notamment procédé à la cartographie des équipes de recherche travaillant dans ce domaine : elle en a identifié 48 et recensé 182 projets en cours en 2011. Elle apporte également son soutien à ce secteur : elle a reçu 52 propositions de projets de recherche, dont 38 ont été sélectionnées en 2011, pour un financement global de 5,3 millions d'euros. Dans le projet de loi de finances pour 2013, cette agence reçoit une subvention de 9 millions d'euros au titre du programme n° 111 ⁽²⁾.

(1) Voir l'avis n° 1946 – tome VI, sur le projet de loi de finances pour 2010, du 14 octobre 2009, de M. Francis Vercamer au nom de la Commission des affaires sociales.

(2) L'ANSÉS concourt à la mise en œuvre de quatre autres programmes budgétaires relevant des ministères chargés de l'agriculture (programme n° 206), de la santé (programme n° 204), et de l'écologie (programmes n°s 181 et 190), au titre desquels elle reçoit des subventions. Dans le projet de loi de finances pour 2013, sa dotation globale s'élève à 94,6 millions d'euros de crédits de paiement.

L'axe n° 2 du plan « Poursuivre une politique active de prévention des risques professionnels » a également bénéficié d'une mise en œuvre substantielle. Ont ainsi été menées des actions sur la plupart des risques ciblés, tel que le risque chimique ou les troubles musculo-squelettiques (TMS). En ce qui concerne les risques psychosociaux, dont votre rapporteur pour avis avait signalé dès 2009 l'urgence de les traiter, près de 950 entreprises de plus de mille salariés ont déclaré avoir conclu un accord ou engagé un plan d'action. Ces risques se situeront au cœur de la nouvelle stratégie européenne pour la santé et la sécurité au travail, actuellement en cours de négociation.

Dans le cadre de l'axe n° 3 du plan « Encourager les démarches de prévention des risques dans les entreprises, notamment les PME et TPE », votre rapporteur pour avis se félicite que le calendrier de la réforme de la médecine du travail ait été tenu et que les nouvelles dispositions soient entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2012. Selon les informations transmises par le Gouvernement, une circulaire générale sur les services de santé au travail devrait être prochainement publiée.

À cet égard, votre rapporteur pour avis ne peut qu'inciter le Gouvernement à placer la question de la santé au travail, de la prévention des risques professionnels et de l'amélioration des conditions de travail, parmi les priorités de son action à venir. L'importance de plus en plus reconnue de la place des seniors dans l'entreprise, l'allongement de la durée du travail, la prise en compte de la pénibilité, placent la santé au travail au cœur des préoccupations non seulement des pouvoirs publics, mais aussi évidemment des partenaires sociaux dans les entreprises et les branches professionnelles. Dans ce cadre, l'évolution du rôle des services de santé au travail et de leur organisation, recommandée en son temps par votre rapporteur pour avis, participe d'une prise de conscience de l'importance de leur fonction en termes d'accompagnement des salariés et de l'entreprise, de conseils et de prévention. Votre rapporteur pour avis attend donc de l'État qu'il conforte les services de santé au travail dans leurs nouvelles missions issues de la réforme de 2011 et traduise sur le plan budgétaire l'attention croissante des pouvoirs publics sur ces enjeux.

- *Les activités de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail*

Second opérateur du programme n° 111, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) se voit dotée d'une subvention de 11 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2013, dont 40 % sont destinés aux agences régionales de son réseau. Elle avait reçu la même dotation en 2012.

Les activités de l'ANACT s'organisent autour de quatre pôles. Elle a consacré en 2011 :

- 29 % de son temps opérationnel à des interventions en entreprise, composées essentiellement d'actions de diagnostic et de conseil sur trois thèmes prioritaires du plan « Santé au travail » (les risques psychosociaux, les troubles

musculo-squelettiques et les *seniors*), 73 % de ces interventions ayant été menées dans des structures de moins de 250 salariés ;

– 24 % de son temps opérationnel à des activités de transfert de connaissances pour l'amélioration des conditions de travail, à travers la diffusion de supports à destination notamment des petites entreprises ;

– 22 % de son temps opérationnel à la capitalisation des connaissances issues des expériences en entreprise ;

– 19 % de son temps opérationnel à l'animation de réseaux et de projets.

L'ANACT assume la gestion du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT), qui a pour objet d'aider les entreprises et les branches professionnelles, au moyen de subventions, à concevoir des projets visant à améliorer les conditions de travail. Elle instruit, conventionne et suit le déroulement des actions. En 2011, l'agence a retenu 76 demandes de subvention, pour un montant de 2,2 millions d'euros. Près de 25 % de ces projets étaient portés par des entreprises de moins de 50 salariés, 42 % par des entreprises comptant entre 50 et 250 salariés et 12 % par des branches. Ils concernaient à 89 % des questions de santé. Dans le projet de loi de finances pour 2013, le FACT bénéficie d'une dotation de 2,5 millions d'euros de crédits de paiement.

Le quatrième contrat de progrès de l'ANACT et la convention lui déléguant la gestion du FACT arrivant à échéance fin 2012, ils seront renégociés à partir de cet automne. Selon les informations transmises par le Gouvernement, le prochain instrument liant l'ANACT à l'État prendra la forme d'un contrat d'objectifs et de performances pluriannuel. Il déterminera les missions de l'agence sur le fondement des conclusions rendues par le groupe de réflexion, constitué à cet effet, issu de la Grande conférence sociale.

2. La qualité et l'effectivité du droit du travail

Les crédits de paiement de l'action « Qualité et effectivité du droit » augmentent fortement, passant de 10,3 millions d'euros en 2012 à 19,1 millions d'euros en 2013, en vue de la préparation des prochaines élections prud'homales qui auront lieu au plus tard en décembre 2015.

À cet égard, votre rapporteur pour avis ne peut que regretter l'absence d'ambition du Gouvernement en la matière. En effet, comme il l'avait mis en lumière dès l'automne 2010 ⁽¹⁾, plusieurs améliorations pourraient être apportées au système prud'homal, comme la mise en place d'audiences foraines, pour rapprocher la justice des citoyens, et l'aménagement de la formation des conseillers, à laquelle le projet de loi de finances pour 2013 consacre 7,1 millions d'euros. La renégociation des conventions entre l'État et les organismes agréés de

(1) Voir l'avis n° 2864 – tome VI, sur le projet de loi de finances pour 2011, du 14 octobre 2010, de M. Francis Vercamer au nom de la Commission des affaires sociales.

formation, qui prendront fin en 2013, constituerait, selon votre rapporteur pour avis, un cadre propice à l'organisation d'une concertation à ce sujet.

3. Le dialogue social et la démocratie sociale

L'action « Dialogue social et démocratie sociale » se voit dotée de 32,4 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2013. Ces crédits sont destinés à la mesure de l'audience syndicale, à la formation des responsables syndicaux et au développement de la négociation collective. Comme l'indique le tableau ci-dessous, ils ont connu de fortes variations depuis 2009, du fait de l'organisation du premier processus de mesure de la représentativité des syndicats, qui a impliqué d'importants investissements et qui s'achèvera en 2013.

Évolution des crédits de l'action « Dialogue social et démocratie sociale »

(en millions d'euros)

	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
Montant total des crédits de l'action	29,6	36,8	37,6	43,1	32,4
Audience syndicale	–	7,1	9,7	16	5,8
Formation syndicale	26,6	26,6	25	24,3	24
Négociation collective	3,1	3,1	2,9	2,8	2,5

Source : Projets annuels de performances de 2009 à 2013.

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »

Le programme n° 155 constitue le programme support des politiques publiques de la mission « Travail et emploi », regroupant l'essentiel de leurs moyens en personnel, fonctionnement, investissement et recherche. Le projet de loi de finances pour 2013 lui attribue 782,6 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 5,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Toutefois, selon les informations transmises par le Gouvernement, à périmètre constant et hors dépenses de personnel, les crédits de paiement du programme n° 155 diminuent de 3,7 %. Au 31 juillet 2012, le taux d'exécution des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012 atteignait 55,2 %, soit un taux supérieur à celui obtenu en 2011 à la même date (53 %).

En 2013, les principaux objectifs de ce programme demeurent l'amélioration du taux de satisfaction des usagers en contact avec les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), de 65 % en 2012, et de celui des utilisateurs des statistiques et des études, ainsi que l'accroissement de l'efficacité de la gestion des moyens et le développement de la gestion des emplois, des effectifs et des compétences.

1. Le support des programmes de la mission « Travail et emploi »

Le programme n° 155 porte les activités mutualisées d'encadrement et de soutien des politiques du travail et de l'emploi. Les trois actions de gestion des effectifs des programmes n°s 102, 103 et 111 représentent le principal poste du programme n° 155 : le projet de loi de finances pour 2013 les dote de 485,3 millions d'euros de crédits de paiement, soit 62 % des crédits du programme. Elles regroupent les dépenses de personnels chargés de la mise en application de chacun des programmes.

À cet égard, le nombre global d'emplois de la mission augmente en 2013 de 173 équivalents temps plein travaillé (ETPT), passant de 9 899 en 2012 à 10 072 l'an prochain. Cette hausse s'explique par le transfert au programme n° 155 de 314 emplois, dont 266 au titre du rattachement budgétaire de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) au ministère du travail. Au-delà de ce changement de périmètre, votre rapporteur pour avis note que l'effort de maîtrise des effectifs se poursuit en 2013, avec une réduction du plafond d'emplois de 138 ETPT, correspondant à un taux de non-remplacement des départs en retraite de 46 %.

Les fonctions d'état-major et de soutien de la mission budgétaire reçoivent 262,6 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2013, contre 252,6 millions en 2012. Toutefois, le montant de la subvention versée à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) diminue : il s'élève à 13,7 millions d'euros de crédits de paiement, contre 14,8 millions l'an dernier. Cette évolution résulte de l'application des mesures d'économie sur les crédits de fonctionnement des opérateurs annoncées par le Premier ministre en juin 2012.

2. L'évaluation, les études et les statistiques

Dans le cadre de l'action n° 6 du programme n° 155, le projet de loi de finances pour 2013 consacre 34,5 millions d'euros de crédits de paiement (+ 0,5 %) à l'évaluation des politiques sociales et au développement d'études et de statistiques dans le domaine du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. À cet égard, votre rapporteur pour avis se félicite de la progression de la notoriété des travaux produits par le ministère du travail, résultant des efforts de valorisation menés par le Gouvernement précédent. En 2012, le nombre de « retombées médias » devrait ainsi atteindre 5 350, contre 5 200 en 2010.

En 2013, pour accomplir ces missions d'évaluation et de recherche, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) se voit attribuer 6,5 millions d'euros de crédits de paiement (– 5%), le Centre d'études de l'emploi (CEE) 4 millions d'euros (– 4 %), et le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) une même subvention de 1,1 million d'euros.

II.- LE DIALOGUE SOCIAL À LA CROISÉE DES CHEMINS

Depuis dix ans, le rôle dévolu aux partenaires sociaux en France a considérablement évolué : ils occupent désormais une place centrale dans l'élaboration du droit du travail. Le champ des négociations obligatoires d'entreprise et de branche a, en effet, connu un élargissement constant et, au niveau national, des procédures de concertation préalable aux dépôts des projets et propositions de loi ont été mises en place. En résulte un accroissement du poids des sources négociées en droit social, qui ont conduit le Gouvernement à s'interroger sur l'opportunité d'inscrire ces nouveaux principes dans la Constitution. La légitimité des acteurs a également été renforcée, grâce à la réforme de la représentativité des syndicats et aux progrès accomplis en matière de transparence de leurs financements.

Néanmoins, de nombreux chantiers restent à ouvrir, tels que l'amélioration de l'architecture de notre système de relations collectives, la révision des critères de la représentativité des organisations professionnelles, et la rénovation des règles régissant les comptes des comités d'entreprise. Il s'agit d'inventer un modèle de dialogue social à la française, votre rapporteur pour avis étant convaincu de la nécessité de bâtir une démocratie sociale solide et complémentaire de la démocratie politique où la négociation collective met en œuvre, dans le cadre national interprofessionnel, mais aussi dans le concret des situations des branches ou des entreprises, les grands principes fixés par la loi.

A. UNE NÉGOCIATION SOCIALE DYNAMIQUE AU CHAMP OBLIGATOIRE TOUJOURS PLUS LARGE MAIS À L'ARCHITECTURE IMPARFAITE

Du fait de l'extension progressive du périmètre des négociations obligatoires et de la mobilisation des partenaires sociaux, on observe une grande vitalité du dialogue social en France. L'architecture globale de la négociation collective souffre, toutefois, d'imperfections.

1. La vitalité du dialogue social

Soutenue par l'État, la négociation collective apparaît très dynamique.

a) Une forte activité conventionnelle à tous les niveaux

Démontrant qu'ils se sont saisis des changements apportés au système de relations collectives, les partenaires sociaux ont conclu un nombre élevé d'accords en 2011, à tous les niveaux de négociation.

Ainsi, ont été signés 46 accords interprofessionnels, dont 35 avenants, contre 25 en 2010, ce qui constitue une augmentation forte. Parmi les onze nouveaux accords, huit relèvent du niveau national et portent, pour quatre d'entre eux, sur l'emploi des jeunes. De plus, certaines négociations menées en

2011 ont abouti à la conclusion d'accords début 2012, telles que celle sur la modernisation du paritarisme et celle sur le chômage partiel ⁽¹⁾.

La négociation de branche a conservé un rythme soutenu en 2011 : près de 1 195 textes signés ont été déposés, contre 1 136 à la même date en 2010. Les principaux thèmes de négociation demeurent les salaires (489 accords), la formation professionnelle et l'apprentissage (266 accords), les conditions de négociation et de conclusion des accords (255 accords), les systèmes de primes (229 accords), l'égalité professionnelle entre hommes et femmes (167 accords), et les retraites complémentaires (152 accords).

S'agissant de la négociation en entreprise, le nombre d'accords conclus apparaît stable : 33 869 textes ont été enregistrés en 2011, contre 33 826 en 2010. De plus, près de 14 581 textes relatifs à l'épargne salariale ont été ratifiés à la majorité des deux tiers des salariés, et l'on dénombre 9 665 décisions unilatérales des employeurs.

b) Le soutien de l'État à la négociation collective

Fruit de la mobilisation des partenaires sociaux, le haut niveau d'activité conventionnelle constaté en 2011 résulte également de l'implication de l'État, qui apporte, par différents dispositifs, son soutien à la négociation collective.

Au niveau des branches, le ministère du travail contribue à l'avancée des négociations professionnelles au travers des commissions mixtes paritaires (CMP). Mises en place à l'initiative du ministère ou des organisations syndicales, ces commissions sont présidées par un représentant de l'État, qui a pour mission de faciliter l'établissement ou le rétablissement du dialogue social. En 2011, 85 branches ont négocié dans ce cadre, principalement dans les secteurs des services (44 branches) et du commerce (33 branches), et 584 réunions en commission mixte paritaire ont eu lieu.

En matière de salaires, le ministère du travail assure aussi, depuis 2005, un suivi régulier des négociations effectuées dans les trois cents branches de plus de 5 000 salariés. Ce suivi permet, en particulier, d'exercer une veille d'information et d'intervenir en soutien aux négociations dans les branches dont les minima conventionnels sont inférieurs au SMIC.

Au niveau des entreprises, le ministère du travail pilote diverses actions pour prévenir et résoudre les conflits. Ainsi, depuis 1994, il met en œuvre un dispositif d'appui au dialogue social (ADS) en partenariat avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), qui vise à améliorer la qualité et l'efficacité du dialogue social dans les entreprises. Ce dispositif réunit des intervenants issus de l'inspection du travail et de l'agence, ainsi que des consultants, qui aident les parties à construire un système de relations collectives.

(1) *Accords nationaux interprofessionnels du 6 février 2012 relatif à l'activité partielle de longue durée (APLD) et du 17 février 2012 sur la modernisation du paritarisme et de son fonctionnement.*

En 2011, il a été déployé dix-huit fois. En cas de survenance de conflits dans des entreprises, le code du travail prévoit également des procédures de conciliation, devant une commission nationale ou régionale de conciliation, et de médiation.

2. La modification du cadre des négociations obligatoires

L'actuelle vitalité du dialogue social en France découle aussi de l'élargissement progressif du périmètre des négociations obligatoires et de l'instauration inédite de sanctions financières.

a) Un périmètre élargi

À l'origine, lors de leur institution par la loi « Auroux » du 13 novembre 1982 ⁽¹⁾, le champ obligatoire des négociations annuelles d'entreprise se trouvait limité aux salaires effectifs et à la durée effective et l'organisation du temps de travail. Il a connu une extension considérable et comprend maintenant, entre autres, l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés, ainsi que la prévoyance maladie, la participation, l'intéressement et l'épargne salariale lorsque les salariés ne sont pas déjà couverts par un accord.

De plus, dans les entreprises de plus de trois cents salariés et les groupes, ont été imposées des obligations triennales de négocier sur les modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise dans certains domaines et sur la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Le périmètre des négociations obligatoires de branche s'est également notablement élargi. Celles-ci doivent désormais notamment traiter, chaque année, des salaires, tous les trois ans, de l'égalité professionnelle, des conditions de travail, de la GPEC, de l'emploi des travailleurs handicapés, de la formation professionnelle et, tous les cinq ans, des classifications et de l'épargne salariale.

b) Des obligations de négocier assorties de sanctions

Marquant une nouvelle étape dans le système de relations collectives français, le législateur a récemment instauré des pénalités financières contre les entreprises ne respectant pas leurs obligations de négociations sur certains thèmes.

Ainsi, depuis 2009 ⁽²⁾, les entreprises dotées d'un délégué syndical qui n'ont pas respecté leur obligation de négociation annuelle sur les salaires effectifs peuvent subir une réduction allant jusqu'à 10 % de certains allègements de charges sociales, tels que la réduction générale des cotisations de sécurité sociale

(1) Loi n° 82-957 du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs de travail.

(2) Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail.

sur les salaires, les deux premières années de violation de leur obligation, puis une suppression la troisième année.

En matière d'emploi des *seniors* depuis 2010 ⁽¹⁾, d'égalité professionnelle et de pénibilité depuis 2012 ⁽²⁾, les entreprises d'au moins cinquante salariés ou appartenant à un groupe de cette dimension, qui n'ont pas conclu un accord ou un plan d'action, en respectant le contenu minimal imposé par la réglementation, peuvent se voir infliger une pénalité pouvant atteindre 1 % de la masse salariale.

3. Une architecture du dialogue social à améliorer

Si le dialogue social revêt un caractère très dynamique, son architecture doit être améliorée. Manque, en effet, une instance nationale pérenne de concertation et l'organisation des branches demeure insatisfaisante. Au niveau territorial, un renforcement du dialogue social apparaît nécessaire.

En ce qui concerne la négociation en entreprise, la question de la réforme des institutions représentatives du personnel a souvent été abordée pendant les auditions menées par votre rapporteur pour avis. Elle fait l'objet, depuis juin 2009, d'une délibération sociale, au sein de laquelle les partenaires sociaux réfléchissent en particulier sur le cadre et la qualité des informations à transmettre aux élus.

a) Créer un Conseil permanent du dialogue social

Appuyant une demande formulée par de nombreux acteurs sociaux, votre rapporteur pour avis a déposé, en juillet 2011, une proposition de loi visant à créer un Conseil permanent du dialogue social. Partant du constat de l'éclatement des structures de concertation au niveau national, il propose de mettre en place une instance d'organisation et de coordination du dialogue social, composée des représentants des organisations syndicales et d'employeurs siégeant dans plusieurs organismes, tels que la Commission nationale de la négociation collective et le Conseil national de l'emploi.

Le Gouvernement aurait l'obligation de soumettre au Conseil permanent du dialogue social les projets de loi et de décret entrant dans le champ de l'article L. 1 du code du travail, au vu des résultats de la procédure préalable de consultation. Le conseil permanent émettrait, de plus, un avis sur tout sujet d'ordre économique ou social dont il serait saisi par le Parlement ou le Gouvernement ou de sa propre initiative.

La création d'une telle structure conserve aujourd'hui tout son intérêt, car le commissariat au dialogue social et à la prospective, dont l'institution a été annoncée lors de la Grande Conférence sociale, ne remplira vraisemblablement pas ce rôle. En effet, ce commissariat, placé auprès du Premier ministre, aurait davantage pour objectif de produire un travail de prospective partagée, associant

(1) Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

(2) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

les partenaires sociaux, pour éclairer les décideurs politiques. Les contours exacts de cet organisme seront définis d'ici fin 2012, par un groupe de réflexion issu de la Grande conférence sociale.

Selon différents intervenants auditionnés, la mise en place de ce commissariat répond au besoin d'une instance d'analyse et d'échange transversaux dans laquelle les partenaires sociaux soient impliqués. Actuellement, il existe plusieurs organismes réunissant le Gouvernement, les partenaires sociaux et des experts, comme le Conseil d'orientation des retraites (COR), le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) ou le Conseil d'Analyse Stratégique (CAS), mais ils déploient une expertise sectorielle et souffrent d'un déficit de notoriété, par rapport à la visibilité dont pouvait jouir l'ancien Commissariat général du Plan.

Les missions plus limitées et la nature réglementaire du commissariat au dialogue social et à la prospective placeront cette structure sur un plan différent du Conseil économique, social et environnemental, assemblée constitutionnelle consultative comprenant 233 membres représentant tous les secteurs de la société.

b) Restructurer les branches professionnelles

La création d'un Conseil permanent du dialogue social constituerait un premier pas décisif vers la clarification du système de négociation collective, et permettrait peut-être d'élaborer de manière concertée un plan de restructuration des branches professionnelles, dont la nécessité fait consensus.

Le paysage des branches apparaît très morcelé. En 2012, le ministère du travail recense environ 700 conventions collectives en vigueur, dont la moitié a un champ d'application seulement régional ou local. Plus de 60 % des conventions couvrent moins de 5 000 salariés et 70 % ont été conclues il y a plus de vingt ans. L'activité conventionnelle varie fortement selon les branches : si pour 51,2 % des conventions un texte a été conclu il y a moins d'un an, pour 38,5 % d'entre elles le dernier texte date d'il y a plus de cinq ans.

Selon votre rapporteur pour avis, un regroupement des branches doit, *a minima*, être opéré. À cet égard, l'exemple de la restructuration, conduite entre 2005 et 2012, du secteur du spectacle vivant et enregistré apparaît intéressant. Au début du processus, on dénombrait 20 conventions et 47 accords professionnels, se chevauchant parfois sans que l'ensemble des salariés soient correctement couverts. Les négociations menées ont permis la définition de huit champs conventionnels et l'enrichissement du contenu de la protection octroyée aux salariés. Cette évolution a impliqué un fort investissement des acteurs : 477 réunions ont été nécessaires pour aboutir à ce résultat.

c) Renforcer le dialogue social territorial

Au niveau territorial, le dialogue social, au sens large, revêt des formes extrêmement diverses. Coexistent, en effet, une multiplicité d'instances de concertation et de négociation auxquelles participent les partenaires sociaux, aux

périmètres et aux objets variés. Certaines constituent la déclinaison d'une structure nationale au champ général, telles que les conseils régionaux de l'emploi (CRE) et les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR), ou à vocation sectorielle, comme les comités régionaux de prévention des risques professionnels (CRPRP). Certaines relèvent des partenaires sociaux, telles que les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE), les observatoires régionaux de santé au travail (ORST) et les commissions paritaires locales. Certaines assument une mission transversale de rapprochement des acteurs, comme les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) et les comités de bassin d'emploi (CBE).

À ces instances, dont la liste n'est pas exhaustive, il convient d'ajouter les structures créées par les branches ou les secteurs professionnels, par exemple dans le domaine agricole ou de l'artisanat, et celles chargées de la mise en œuvre de dispositifs spécifiques, en matière de santé au travail notamment.

Il semble donc difficile de disposer d'une vision globale du dialogue social territorial, au vu de son absence réelle de structuration et du degré d'activité variable des instances. Pourtant le renforcement de ce niveau de concertation et de négociation apparaît fondamental à votre rapporteur pour avis, car il favorise la bonne adaptation des politiques publiques. Cette évolution ne doit toutefois pas conduire à l'édiction d'un nouveau corpus normatif, qui comporterait un risque de contradiction avec les conventions de branche et constituerait une source de complexité pour les entreprises. Il s'agit davantage de permettre aux partenaires sociaux de concevoir des plans d'action sur des questions d'intérêt local et de définir des priorités à mettre en œuvre sur un bassin d'emploi, en concertation avec les autres acteurs interagissant dans la sphère économique et sociale.

De manière générale, selon votre rapporteur pour avis, un effort global d'articulation des niveaux de dialogue social doit être entrepris, afin de rendre plus lisible son architecture d'ensemble. L'action des partenaires sociaux au niveau européen ou dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT) demeure, en particulier, trop méconnue.

B. L'IMPLICATION CROISSANTE DES PARTENAIRES SOCIAUX DANS L'ÉLABORATION DE LA LOI

De la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007, dite loi « Larcher », et des protocoles expérimentaux des assemblées parlementaires, résulte une implication croissante des partenaires sociaux dans l'élaboration de la loi, qui pourrait se voir prochainement consacrée dans la Constitution.

1. L'apport décisif de la loi « Larcher » du 31 janvier 2007

De l'avis général des personnes auditionnées, cinq années après son entrée en vigueur, la loi « Larcher » bénéficie d'un bilan globalement positif.

a) Une consécration du rôle des partenaires sociaux

Opérant une reconnaissance à la fois symbolique et concrète du rôle des partenaires sociaux, la loi « Larcher » a instauré une obligation de consultation préalable des partenaires sociaux, placée en tête du code du travail (article L. 1). Ainsi, lorsque le Gouvernement envisage une réforme qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle, il doit d'abord organiser une concertation des partenaires sociaux. Ces derniers peuvent alors décider d'ouvrir une négociation, en indiquant au Gouvernement le temps dont ils estiment avoir besoin pour tenter de conclure un accord.

Au vu des résultats de cette négociation et de la concertation, le Gouvernement élabore un projet de texte et le soumet ensuite à la consultation, selon le cas, de la Commission nationale de la négociation collective, du Comité supérieur de l'emploi ou du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

La procédure instituée par la loi « Larcher » s'inspire des procédures applicables au niveau de l'Union européenne. En effet, dans le domaine de la politique sociale, la Commission européenne doit consulter les partenaires sociaux sur l'orientation possible puis sur le contenu de ses projets d'action. Ces derniers lui remettent alors leurs avis ou recommandations et peuvent décider d'engager une négociation, dont la durée ne peut excéder, en principe, neuf mois.

La loi « Larcher » a marqué un changement décisif dans les rapports entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, ainsi que dans l'élaboration du droit du travail. Il faut, en effet, rappeler que cette pratique de collaboration s'exerçait de manière plus restreinte auparavant : la loi se limitait soit à inviter les partenaires sociaux à négocier sur un thème particulier, comme l'assurance chômage, soit à rendre obligatoire l'intervention d'un accord national interprofessionnel pour l'élaboration de ses conditions d'application. De manière informelle, le contenu de certains accords avait, toutefois, pu être parfois repris par le législateur, en matière de formation professionnelle notamment.

b) Un bilan globalement positif

Depuis son entrée en vigueur, la procédure de consultation prévue par la loi « Larcher » a été utilisée quatorze fois. Plusieurs lois majeures ont ainsi été élaborées sur le fondement de textes issus de la négociation préalable, telles que la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail, précédée de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, précédée de la position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme, et la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie, précédée de

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.

Actuellement les partenaires sociaux mènent trois négociations dans le cadre de la loi « Larcher », sur le contrat de génération ⁽¹⁾, la sécurisation de l'emploi et la qualité de vie au travail, qui ont été lancées en septembre 2012. La délibération sur la modernisation du dialogue social, ouverte en 2009, se poursuit, une clause de rendez-vous avec le Gouvernement ayant été fixée en décembre prochain. A été également annoncée la tenue de concertations au sujet de la constitutionnalisation du dialogue social, de la rationalisation des négociations obligatoires, de la participation financière et l'épargne salariale. Il a, par ailleurs, été demandé aux organisations d'employeurs de réfléchir aux voies d'évolution de leur représentativité. Au regard des négociations engagées sur le contrat de génération, votre rapporteur ne peut que s'étonner que la même procédure n'ait pas formellement été mise en œuvre préalablement à l'examen par le Parlement du projet de loi sur les contrats d'avenir.

Si les personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis ont dressé un bilan global positif de cette loi, elles ont critiqué une transposition législative jugée infidèle aux textes des accords conclus, dans le cas des dispositions relatives à la représentativité des pilotes de ligne, issues de la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, et dans le cas des dispositions relatives au temps de travail dans la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

Elles ont, de plus, dénoncé le contournement de la loi par le biais de l'initiative parlementaire, dans le cas de la proposition de loi du 19 mai 2009, de M. Richard Mallié, réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires.

Votre rapporteur ajoute que les récentes et significatives modifications apportées par le Gouvernement, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, au régime social applicable aux ruptures conventionnelles du contrat de travail, dispositif conçu par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel de janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, témoignent de la difficulté à respecter, sur le long terme, les dispositions élaborées dans le cadre de la négociation collective. Et ce manifestement, y compris lorsque les pouvoirs exécutif et législatif se disent les mieux disposés à l'égard du dialogue social.

(1) Un projet d'accord national interprofessionnel a été conclu le 19 octobre 2012 sur le contrat de génération. Il se trouve actuellement ouvert à la signature.

2. Les protocoles expérimentaux des assemblées parlementaires

La loi « Larcher » ne s'appliquant, en effet, qu'aux projets d'initiative gouvernementale, les assemblées parlementaires ont décidé de se doter d'une procédure similaire, afin d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration des textes émanant de députés et de sénateurs.

a) Le protocole du 16 février 2010 de l'Assemblée nationale

La Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale a ainsi adopté le 16 février 2010 un protocole ⁽¹⁾ organisant la concertation des partenaires sociaux avant l'inscription effective à l'ordre du jour d'une proposition de loi, dont le contenu entre dans le champ de la loi « Larcher ».

Désormais, lorsqu'un président de groupe ou de commission envisage de proposer l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi de cette nature, il en informe le président de la commission des affaires sociales. Ce dernier transmet ce texte aux organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel, afin qu'elles lui fassent part, sous quinze jours, de leurs observations et de leur intention d'ouvrir une négociation. Si tel est le cas, il doit leur accorder un délai raisonnable pour conduire cette négociation, lorsque l'ensemble des organisations consultées l'a demandé. Il n'y est pas tenu lorsqu'elles ne sont pas unanimes.

La procédure de concertation est réputée achevée et la proposition de loi peut être inscrite à l'ordre du jour, lorsqu'aucune organisation n'a fait part de ses observations ou de ses intentions dans le délai de quinze jours, lorsque le délai accordé pour la conduite de la négociation est dépassé ou lorsque le président de la commission des affaires sociales a transmis les observations des organisations consultées au président de groupe ou de commission qui l'a saisi.

Depuis son adoption, le protocole de consultation des partenaires sociaux a été mis en œuvre à quatre reprises ⁽²⁾. Les concertations menées dans le cadre de la proposition de loi n° 3369 de M. Gérard Cherpion pour le développement de l'alternance, la sécurisation des parcours professionnels et le partage de la valeur ajoutée, ont, en particulier, donné lieu à la signature de deux accords nationaux interprofessionnels ⁽³⁾, dont les dispositions ont été intégrées au texte de cette proposition de loi, devenue la loi du n° 2011-893 du 28 juillet 2011.

(1) *Protocole relatif à la consultation des partenaires sociaux sur les propositions de loi à caractère social relevant du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle.*

(2) *Le protocole a été mis en œuvre pour les propositions de loi n° 2964 de M. Jean-Christophe Lagarde tendant à encadrer le financement des plans sociaux, n° 3369 de M. Gérard Cherpion pour le développement de l'alternance, la sécurisation des parcours professionnels et le partage de la valeur ajoutée, n° 4090 de M. Nicolas Perruchot sur le financement des comités d'entreprise, et n° 3672 de M. Paul Salen visant à permettre aux salariés de faire don d'heures de RTT ou de récupération à un enfant gravement malade.*

(3) *Accords nationaux interprofessionnels du 31 mai 2011 relatif au contrat de sécurisation professionnelle, et du 7 juin 2011 sur l'accès des jeunes aux formations en alternance et aux stages en entreprise.*

b) Le protocole du 16 décembre 2009 du Sénat

Le Sénat s'est également doté, en décembre 2009, d'un protocole⁽¹⁾ organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux avant l'examen de propositions de loi dont le contenu relèverait de la loi « Larcher ».

Ainsi, lorsque l'inscription à l'ordre du jour du Sénat d'une telle proposition de loi est envisagée par la Conférence des présidents, le président de la commission des affaires sociales informe les organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel, en vue de recueillir leur avis sur ce texte ainsi que sur l'ouverture éventuelle d'une négociation.

En l'absence de réponse sous quinze jours, la proposition de loi peut être inscrite à l'ordre du jour. Si les organisations représentatives souhaitent uniquement donner leur avis, l'auteur de la proposition de loi reçoit leurs observations. Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une négociation, le président de la commission des affaires sociales leur accorde un délai raisonnable pour y procéder. En cas de conclusion d'un accord national interprofessionnel, il en informe l'auteur de la proposition de loi. En l'absence d'accord, chaque organisation représentative a la faculté de faire connaître son point de vue.

Le protocole expérimental de concertation a été appliqué plusieurs fois depuis sa création, par exemple dans le cadre de la proposition de loi n° 106 (2010-2011) de M. Nicolas About, relative à l'organisation de la médecine du travail, devenue la loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011.

3. Vers une constitutionnalisation du dialogue social

L'implication croissante des partenaires sociaux dans l'élaboration de la loi constitue une évolution forte du droit du travail français. Lors de son discours d'ouverture de la Grande conférence sociale, le Président de la République a affirmé vouloir poursuivre cette évolution en inscrivant dans la Constitution « *le rôle du dialogue social et la place des grandes organisations représentatives* », afin que ne soit pas votée « *de loi dans le domaine de la vie économique et sociale [...] sans qu'il y ait eu une phase de dialogue et de concertation* », sans, toutefois, remettre en cause « *la primauté de la loi* ».

Plus précisément, la feuille de route de la Grande conférence sociale indique que la révision constitutionnelle « *permettra de renforcer la reconnaissance des partenaires sociaux et d'élever au niveau constitutionnel les principes de la loi du 31 janvier 2007. Elle n'aura pas pour vocation de définir un domaine réservé aux partenaires sociaux, excluant le rôle des pouvoirs législatif*

(1) Protocole organisant, à titre expérimental, la concertation avec les partenaires sociaux préalablement à l'examen, par le Sénat, des propositions de loi relatives aux relations individuelles et collectives du travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, adopté par le Bureau du Sénat le 16 décembre 2009.

et réglementaire. Elle pourra renvoyer à une loi organique ses principes d'application ».

Les personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis ont souligné la haute importance de la consécration symbolique de la démocratie sociale dans le texte fondamental de notre République, dans un pays où la logique d'affrontement a parfois pu prendre le pas sur la négociation. Elles se sont également félicitées du rejet de l'idée de créer un domaine propre à la négociation collective, distinct du domaine de la loi, les partenaires sociaux n'ayant pas vocation à se substituer aux parlementaires. L'organisation par un texte unique des procédures de concertation préalable, qu'il s'agisse de l'initiative gouvernementale ou parlementaire, a enfin été bien accueillie.

Cependant, la constitutionnalisation du dialogue social ne va pas sans poser problème en matière d'articulation entre démocratie sociale et démocratie politique, et différentes questions de fond devront être tranchées.

Tout d'abord, le législateur sera-t-il tenu par le contenu des accords conclus par les partenaires sociaux dans le cadre de la concertation préalable ? Cela semble difficile à double titre, au regard du droit d'amendement des parlementaires et au regard de la rédaction parfois ambiguë des accords, afin de permettre leur signature. La transposition législative de ces derniers peut donc impliquer un travail de réécriture. Mais la modification par le législateur des dispositions de l'accord peut, à terme, avoir un impact négatif sur les conditions de négociation, qui pourraient s'avérer moins loyales si une intervention politique est escomptée.

Ensuite, quelle attitude doit adopter le Gouvernement si une partie des organisations syndicales ne signe pas l'accord ? L'absence de reprise des dispositions négociées constituerait un désaveu pour les organisations signataires. L'ensemble des personnes auditionnées a rappelé la nécessité que le Parlement respecte l'équilibre global des accords conclus. Votre rapporteur pour avis s'interroge, de fait, sur l'utilité d'une constitutionnalisation qui ne comporterait aucune contrainte de fond pour le législateur.

À cet égard, il propose de commencer par réfléchir aux possibilités de mise en place d'une forme de gel temporaire de l'initiative parlementaire et gouvernementale, sur des dispositions en cours de renégociation par les partenaires sociaux. Ce gel conférerait un cadre de discussion plus sécurisé aux organisations, mais il supposerait d'accroître les échanges et d'améliorer l'information entre les partenaires sociaux et les élus, en particulier sur les projets négociations.

C. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES DE REPRÉSENTATIVITÉ SYNDICALE

Le renforcement progressif du rôle des partenaires sociaux, désormais associés au processus législatif, a conduit à moderniser les règles de leur représentativité, afin de mieux asseoir leur légitimité. L'année 2013 constituera une étape importante en la matière, avec la finalisation de la réforme de la

représentativité des organisations de salariés et le lancement de celle des organisations d'employeurs.

1. Un processus en cours d'achèvement pour les organisations de salariés

Les lois du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail et du 15 octobre 2010 complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi du 20 août 2008, ont opéré une refonte des critères de représentativité des syndicats de salariés, dont la mise en œuvre s'est avérée complexe.

a) Des critères de représentativité rénovés

Avant 2008, la représentativité d'un syndicat résultait de cinq critères : ses effectifs ; son indépendance ; ses cotisations ; son expérience et son ancienneté ; son attitude patriotique pendant l'Occupation. Sur le fondement de ces cinq critères, la jurisprudence avait dégagé un critère supplémentaire plus général : l'influence, recouvrant à la fois l'activité réelle du syndicat et sa capacité à mobiliser les salariés et obtenir des résultats.

Certains syndicats n'avaient, toutefois, pas à apporter la preuve de leur représentativité, car ils bénéficiaient d'une présomption irréfragable de représentativité. En effet, un arrêté du 31 mars 1966 avait désigné cinq confédérations ⁽¹⁾ comme représentatives de droit au niveau national, et le code du travail prévoyait que tout syndicat affilié à l'une de ces organisations était représentatif de droit, aux niveaux des branches, des régions, des départements et de l'entreprise.

Reprenant la position commune du 9 avril 2008 ⁽²⁾, la loi du 20 août 2008 a retenu sept nouveaux critères de représentativité : le respect des valeurs républicaines ; l'indépendance ; la transparence financière ; une ancienneté de deux ans ; l'influence, caractérisée principalement par l'activité et l'expérience ; les effectifs d'adhérents et les cotisations ; l'audience, établie à partir des résultats aux élections professionnelles. Désormais, pour voir reconnaître leur représentativité, les syndicats de salariés devront non seulement remplir ces nouveaux critères, mais aussi :

– au niveau de l'entreprise, avoir recueilli au moins 10 % des suffrages au premier tour des dernières élections des titulaires au comité d'entreprise, de la délégation unique du personnel, ou des délégués du personnel ;

(1) La Confédération générale du travail (CGT), la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), et la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC).

(2) Position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme.

– au niveau de la branche, disposer d’une implantation territoriale équilibrée, et avoir recueilli au moins 8 % des suffrages agrégés aux élections professionnelles et aux élections sur sigle dans les entreprises de moins de onze salariés ;

– au niveau national et interprofessionnel, être représentatifs à la fois dans des branches de l’industrie, de la construction, du commerce et des services, et avoir recueilli au moins 8 % des suffrages agrégés aux élections professionnelles, sur sigle et aux chambres départementales d’agriculture.

b) Une mesure complexe de l’audience syndicale

La mise en œuvre de la réforme de la représentativité a nécessité le déploiement d’importants moyens en ce qui concerne la mesure de l’audience syndicale, qui a débuté en janvier 2009 et prendra fin en décembre 2012. Celle-ci a, en effet, impliqué la mise en place d’un système d’information centralisé, dénommé « MARS », dans lequel sont enregistrés, validés et agrégés par branche les résultats des procès-verbaux d’élections professionnelles.

La construction et l’exploitation du système d’information, ainsi que la gestion du centre de traitement dédié et le traitement des procès-verbaux, ont été confiés à un prestataire de maîtrise d’œuvre, pour un coût global de 8,5 millions d’euros répartis sur les quatre années du cycle électoral. Un marché d’assistance à maîtrise d’ouvrage a également été passé, pour un montant de 2 millions d’euros. Votre rapporteur note que si la remontée, sur un cycle électoral de plusieurs années, des résultats d’élections professionnelles est indéniablement complexe, le coût de l’ensemble du dispositif reste néanmoins significatif. Dans le cadre du Haut Conseil du dialogue social, les partenaires sociaux sont régulièrement informés et consultés sur la construction et les avancées du processus de collecte. Depuis son installation en mars 2009, cette instance s’est réunie à quatorze reprises.

En septembre 2012, le centre de traitement a collecté près de 460 000 procès-verbaux, représentant environ 110 000 établissements distincts couvrant 9,5 millions de salariés. Parmi les procès-verbaux reçus, près de 160 000 portent sur des résultats de premier tour d’élections professionnelles, seuls pris en compte pour mesurer l’audience syndicale.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, le processus de collecte a rencontré trois grandes catégories de difficultés. Tout d’abord, si les procès-verbaux des élections ont continué d’être adressés à l’inspection du travail, ils ne l’étaient pas toujours au prestataire de maîtrise d’œuvre. Le ministère du travail a donc procédé à la modification des formulaires, et des échanges ont eu lieu entre les services déconcentrés et les sections d’inspection pour récupérer l’ensemble des documents.

De plus, les données renseignées sont souvent incomplètes ou imprécises : 70 % des procès-verbaux collectés nécessitent une action de mise en conformité

afin de compléter des informations manquantes ou de redresser des données manifestement erronées. En concertation avec les partenaires sociaux, le ministère du travail a donc élaboré des procédures de correction, qui ont été appliquées par le prestataire. Désormais 81 % des procès-verbaux jouissent d'un statut « valide ». Les données déficientes concerneraient surtout, en pratique, l'identification de l'établissement (numéros de SIRET et de convention collective, adresse) et la composition du corps électoral (nombre de collèges, intitulé des collèges). En revanche, les organisations syndicales présentes au sein du bureau de vote signant le procès-verbal, ce dernier ne contiendrait presque jamais d'incohérences quant aux résultats obtenus par chacun des candidats.

Il convient, enfin, de signaler que le processus de collecte se déroulant sur quatre ans, il existe un risque que certaines entreprises, dont les procès-verbaux ont déjà été comptabilisés, disparaissent, ce qui peut affecter, à la marge, les résultats globaux de mesure d'audience.

c) L'organisation d'élections pour les salariés des petites entreprises

Pour mesurer l'audience dans les très petites entreprises, non assujetties aux élections professionnelles, un scrutin par région sera organisé fin 2012. Près de 4,6 millions de salariés, travaillant dans des entreprises de moins de onze salariés ou pour des particuliers, devront se prononcer soit par correspondance soit par Internet pendant une période de vote de deux semaines. Il s'agit d'une élection sur sigle syndical, et non sur liste, aucun mandat n'étant associé à ce scrutin dont la finalité réside dans l'agrégation au sein du système « MARS ».

Afin de réaliser cette opération, la loi de finances initiale pour 2012 a prévu 13,3 millions d'euros de crédits de paiement, et le projet de loi de finances pour 2013, 3,2 millions. Ces crédits permettront, tout d'abord, de financer l'organisation du scrutin, qui suppose de :

- développer un système d'information pour créer la liste électorale sur la base des fichiers de déclaration transmis par les organismes gestionnaires des déclarations sociales ;

- mettre en place des solutions Internet et Intranet, à destination des électeurs et des services déconcentrés du ministère du travail, pour la consultation de la liste électorale et le traitement des recours liés à l'inscription sur la liste ;

- gérer le processus d'élaboration, d'impression, de routage et d'affranchissement de l'ensemble des documents électoraux ;

- organiser les modalités du vote à distance, du dépouillement des résultats et de leur publication.

De plus, dans l'optique de favoriser la participation, sera menée une campagne de communication, pour un coût d'environ 2,5 millions d'euros. À ce sujet, plusieurs intervenants auditionnés par votre rapporteur pour avis ont

exprimé la crainte que le scrutin soit marqué par un fort taux d'abstention. Pour mémoire, lors des élections prud'homales de décembre 2008, ce taux avait atteint 75 %. En complément de la campagne de communication nationale, des subventions ont été versées aux syndicats nationaux interprofessionnels pour leurs propres actions de communication électorale ⁽¹⁾.

Face à la pluralité des organisations candidates, d'aucuns dénonçant un risque d'émiettement du paysage syndical, certaines personnes auditionnées se sont interrogées sur les modalités d'agrégation des suffrages en faveur de structures sectorielles, comme la Fédération nationale des chauffeurs routiers, ou régionales, comme la Centrale syndicale des travailleurs martiniquais. Pour des raisons de transparence et dans l'intérêt même de la participation à ces élections, votre rapporteur ne peut que recommander une clarification de ces modalités avant la tenue du scrutin. Il faut rappeler ici que, pour la branche agricole, les résultats utilisés seront ceux des élections aux chambres départementales d'agriculture, qui se tiendront en janvier 2013.

En termes de calendrier, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, il semblerait que les résultats de la première mesure d'audience syndicale, tous canaux confondus, pourraient être présentés en mars 2013 au Haut Conseil du dialogue social. Le ministère procédera, ensuite, à l'examen des autres critères de représentativité, pour déterminer, avant la fin du mois d'août 2013 et après avis du Haut conseil, la liste des organisations syndicales représentatives au niveau national interprofessionnel et au niveau des branches professionnelles.

2. Un processus en cours de lancement pour les organisations d'employeurs

Depuis de nombreuses années, votre rapporteur pour avis prône la réforme de la représentativité des organisations d'employeurs ⁽²⁾ et se réjouit donc que la feuille de route de la Grande conférence sociale prévoit l'ouverture de ce chantier en 2013. Le ministre en charge du travail en a récemment précisé le calendrier : les organisations professionnelles devront remettre leurs propositions avant l'été ⁽³⁾.

a) Un nécessaire parallélisme des formes

La représentativité patronale repose aujourd'hui sur le principe de la reconnaissance mutuelle. Ce principe résulte de la lecture *a contrario* de l'article L. 2121-2 du code du travail, en vertu duquel « *s'il y a lieu de déterminer la représentativité [...], l'autorité administrative diligente une enquête* ». Cette

(1) Les organisations syndicales bénéficiaires de cette subvention sont la CGT, la CFDT, la CGT-FO, la CFTC, la CFE-CGC, l'UNSA et l'Union syndicale Solidaires.

(2) Voir l'avis n° 2864 – tome VI, sur le projet de loi de finances pour 2011, du 14 octobre 2010, de M. Francis Vercamer au nom de la Commission des affaires sociales.

(3) Discours de M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, devant la convention nationale de l'USGERES, le 16 octobre 2012.

reconnaissance mutuelle s'opère donc sous le contrôle de l'administration et du juge, qui peuvent être saisis par les parties revendiquant ou contestant leur représentativité.

En cas de contestation, et lorsque le conflit ne peut être résolu par la médiation, le ministère du travail peut décider de lancer une enquête de représentativité pour établir ou refuser celle-ci à une organisation d'employeurs. Faute de définition spécifique, l'État s'appuie alors sur les critères applicables aux syndicats de salariés, tels que le respect des valeurs républicaines, l'ancienneté, l'influence, ou l'implantation territoriale. Il examine également la représentativité de l'organisation sur l'ensemble du champ d'application de la convention collective dans laquelle elle souhaite négocier.

Par rapport aux critères présidant désormais à la détermination de la représentativité de syndicats de salariés, le système actuellement applicable aux organisations d'employeurs n'apparaît pas satisfaisant à votre rapporteur pour avis. Dans un souci de parallélisme des formes, doit être accomplie une réforme de la représentativité de ces organisations, pour renforcer leur légitimité et tenir compte des évolutions de la structure économique de notre société.

Cette réforme semble d'autant plus nécessaire que la reconnaissance de la représentativité emporte d'importantes conséquences. Elle conditionne, en effet, la composition de la table de négociation des accords susceptibles d'extension, seules les organisations représentatives y étant invitées, et le champ des accords qui, sauf élargissement par le ministère du travail, ne peuvent aller au-delà des activités représentées par les organisations d'employeurs signataires.

b) Les options en débat

Au long de ses auditions, votre rapporteur pour avis a constaté l'absence de consensus autour des nouveaux critères sur lesquels devrait être fondée la représentativité patronale. Deux principales options ont, toutefois, été plusieurs fois avancées : la mise en place d'une élection et le décompte des adhésions.

Le choix de l'organisation d'une élection est celui retenu par la proposition de réforme de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) et de l'Union de syndicats et de représentants d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES), formulée à l'automne 2011. L'audience des organisations serait mesurée par un scrutin sur sigle, par voie électronique, ouvert aux organisations d'employeurs interprofessionnelles répondant à certains critères. À l'issue de cette élection, seraient reconnues comme représentatives les organisations ayant recueilli 8 % des suffrages. Un système de pondération des voix serait institué en fonction de la taille de l'entreprise : seraient accordées une voix pour les entreprises de moins de 10 salariés, deux voix pour les entreprises de moins de 250 salariés, cinq voix pour les entreprises de moins de 5 000 salariés, puis dix voix supplémentaires par tranche de 5 000 salariés dans la limite d'un plafond de cinquante voix par entreprise. Cette proposition ne

concerne que la représentativité au niveau national interprofessionnel et n'aborde pas la question de la représentativité au niveau des branches.

En revanche, le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) s'est publiquement prononcé en faveur d'un système de représentativité assis sur le nombre d'adhérents, les cotisations et l'influence. Dans ce cas, devra être réglé le problème des adhésions multiples de certaines fédérations. Quant à l'Union professionnelle artisanale (UPA), elle a indiqué que la représentativité des organisations devait continuer à résulter de celle de ses membres, et que toute mesure de l'audience au niveau interprofessionnel impliquait une mesure préalable de l'audience au niveau des branches.

Face à ces différentes options et à ce stade de la réflexion, votre rapporteur recommande de ne pas limiter la détermination de la représentativité à un critère, fut-il prépondérant, mais estime nécessaire de prendre appui sur un système mixte de critères, qui tiendrait compte, par exemple, à la fois du nombre d'adhérents aux organisations professionnelles mais également de l'importance des effectifs des entreprises adhérentes, par le biais d'un système de pondération.

3. Un processus aux conséquences multiples

Le processus de réforme de la représentativité syndicale emporte des conséquences multiples, dont votre rapporteur pour avis craint qu'elles n'aient pas été bien anticipées, et confère aux élections professionnelles une importance nouvelle.

a) Le nouvel enjeu des élections professionnelles

Les effets de premier ordre attachés à l'obtention de la représentativité ont renforcé l'enjeu des élections professionnelles pour les organisations de salariés. Il faut notamment rappeler que, depuis le 1^{er} janvier 2009, tout accord collectif d'entreprise doit, pour être valide, avoir été signé par un ou plusieurs syndicats ayant recueilli au moins 30 % des suffrages lors de la mesure de l'audience, et ne pas faire l'objet de l'opposition de syndicats ayant recueilli la majorité des suffrages. Ces règles de validité seront étendues en 2013 aux accords conclus aux niveaux des branches et national interprofessionnel.

Certaines personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis ont regretté la prééminence du critère de l'audience, en ce qu'elle a modifié le climat de négociation dans les entreprises, les processus électoraux pouvant donner lieu à des formes de « surenchère » de la part des candidats. En revanche, le réinvestissement de certains membres des institutions représentatives du personnel auprès des salariés a été salué comme un impact positif de la réforme. On peut s'interroger, dès lors, sur les effets positifs éventuels de cette réforme, à long terme, sur le taux de syndicalisation en entreprise.

b) L'impact de la rénovation du paysage syndical

En tout état de cause, il est certain que l'apparition de nouveaux syndicats représentatifs, ou la disparition de syndicats jusqu'à présent représentatifs, ou encore la faiblesse de l'audience de certaines organisations, auront un impact au-delà de la restructuration probable du paysage syndical. La réforme de la représentativité patronale comportera, en la matière, les mêmes enjeux.

En particulier, comment sera opérée la nouvelle répartition des sièges dans les multiples instances de niveau national, régional et local, auxquelles participent les syndicats de salariés ? Ce problème se posera dans de très nombreuses structures, parfois de premier plan, telles que le Conseil économique, social et environnemental et les caisses de sécurité sociale, ce qui aura des conséquences en termes de financement des organisations. La loi du 20 août 2008 n'a pas réglé cette question : elle s'est limitée à ôter leur capacité de négociation aux acteurs ayant perdu leur représentativité.

Or l'ensemble des personnes auditionnées a insisté sur la nécessité que la composition des organismes soit liée à la représentativité. D'une manière plus générale, a pu être évoquée dans le débat public l'idée d'une révision des prérogatives des syndicats en fonction des résultats, par exemple en matière de pondération des votes, à l'instar du système instauré pour les accords collectifs.

D. LE FINANCEMENT DU DIALOGUE SOCIAL, UN CHANTIER À OUVRIR

Complémentaire de la réforme de la représentativité des organisations syndicales et patronales, et poursuivant un même objectif de renforcement de la légitimité des partenaires sociaux, une réforme du financement du dialogue social semble nécessaire à votre rapporteur pour avis. La feuille de route de la Grande conférence sociale annonce, à cet égard, que « *des actions seront entreprises sur les questions relatives [...] au financement des organisations syndicales et patronales* ».

1. Des sources de financement éclatées

Le financement des syndicats de salariés et des organisations d'employeurs s'appuie sur trois principales catégories de revenus : les cotisations, les ressources liées au paritarisme et les subventions publiques.

a) Les cotisations

En ce qui concerne les syndicats de salariés, le montant des cotisations varie fortement d'une organisation à l'autre, ainsi que leur poids dans le budget confédéral. En 2010, parmi les syndicats actuellement représentatifs au niveau national interprofessionnel, le budget confédéral de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) était financé à 40,1 % par les cotisations, alors que celui de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) l'était à hauteur de 12,6 %. Le tableau ci-dessous présente le montant des cotisations des différents syndicats et leurs poids relatifs en 2010.

Les cotisations des organisations syndicales en 2010*(en millions d'euros)*

	Montant total des cotisations	Montant des cotisations pour la confédération	Part des cotisations dans le budget confédéral
Confédération française démocratique du travail (CFDT)	77,6	14,1	40,1 %
Confédération générale du travail (CGT)	55,5	12,8	33 %
Force ouvrière (CGT-FO)	–	6,8	27,7 %
Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)	5,4	4,5	26 %
Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)	–	1,8	12,6 %

Source : Réponses ministérielles au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis.

En matière de cotisations, on constate également d'importants écarts entre les organisations d'employeurs, comme le retrace le tableau ci-dessous. Ils s'expliquent par les poids financiers inégaux des secteurs d'activité défendus, le degré variable d'attractivité des organisations concernées, la capacité de recueillir d'autres revenus et le montant des réserves disponibles. L'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM) disposait, par exemple, d'une trésorerie de 321 millions d'euros en 2010.

Les cotisations des organisations d'employeurs en 2010*(en millions d'euros)*

	Montant des cotisations	Part des cotisations dans le budget global
Fédération française du bâtiment (FFB)	62,7	80 %
Mouvement des entreprises de France (MEDEF)	24	63 %
Fédération bancaire française (FBF)	23,7	87 %
Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)	15,5	97 %
Union professionnelle artisanale (UPA)	11,4	35,2 %
Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM)	8,3	14 %
Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)	1,7	18,7 %

Source : Réponses ministérielles au questionnaire budgétaire du rapporteur pour avis.

Les ressources propres des organisations ne sont cependant pas uniquement constituées des cotisations. Pour l'ensemble des syndicats de salariés, s'y ajoutent les recettes publicitaires des revues internes distribuées aux adhérents ou celles tirées de la vente de publication et de différents produits, qui ont atteint

11,7 millions d'euros en 2010, ainsi que les revenus tirés de produits financiers, qui se sont élevés à 2,7 millions d'euros en 2010. Les organisations professionnelles bénéficient également de financements complémentaires *via* des revenus liés à des placements, à leur patrimoine immobilier et à des recettes diverses, résultant, par exemple, de leur offre de services aux entreprises. En règle générale, ces financements ne représentent qu'une part accessoire des ressources des organisations professionnelles, entre 0,1 et 10 % en 2010, à l'exception de l'UIMM et de la Fédération des industries mécaniques ⁽¹⁾.

b) Les ressources liées au paritarisme

Les ressources des organisations syndicales et patronales liées au paritarisme peuvent être classées en deux catégories.

Il s'agit, tout d'abord, des ressources issues du paritarisme de gestion, sous la forme de défraiements et de rémunérations reçus au titre de la participation à la gestion de structures paritaires, tels que l'Unédic, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ou l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO). Ce financement représente une part notable des ressources des organisations nationales interprofessionnelles d'employeurs. En proviennent ainsi 32,1 % des ressources du MEDEF, soit 12,3 millions d'euros, 32,2 % des ressources de la CGPME, soit 2,9 millions d'euros, et 17,5 % des ressources de l'UPA, soit 5,7 millions d'euros.

Il s'agit, ensuite, des ressources liées à la négociation collective, *via* le produit de cotisations obligatoires mises en place dans certaines branches, pour y financer le dialogue social. Cette source de revenus est particulièrement importante dans l'artisanat : 25 % des ressources de l'UPA, soit 8,1 millions d'euros, émanent de la mise en œuvre de l'accord du 12 décembre 2001 sur le développement du dialogue social dans l'artisanat, qui a instauré une contribution égale à 0,15 % de la masse salariale des entreprises du secteur.

c) Les subventions publiques

Les organisations syndicales et patronales reçoivent, enfin, des subventions publiques directes et indirectes.

Les syndicats de salariés ont reçu, en 2010, près de 50 millions d'euros. Les aides directes comprennent principalement les subventions octroyées aux organisations pour la formation économique, sociale et syndicale, soit 26,6 millions d'euros, et les subventions qui sont accordées à leurs associations de formation des conseillers prud'homaux, soit 8,7 millions d'euros. Les aides indirectes prennent la forme de dotations à l'Institut de recherche économique et sociale (IRES), à hauteur de 3,3 millions d'euros en 2011, chaque confédération syndicale bénéficiant d'un droit de tirage pour son programme de recherches, et

(1) En 2010, ces financements complémentaires s'élevaient à 38 millions d'euros pour l'UIMM, soit 63 % de ses ressources, et à 3 millions pour la Fédération des industries mécaniques, soit 39,8 % de ses ressources.

du reversement des indemnités des représentants syndicaux au Conseil économique, social et environnemental, pour 3,1 millions d'euros.

Au-delà de ces subventions, il faut rappeler que les personnes versant des cotisations aux syndicats représentatifs au niveau national interprofessionnel bénéficient d'une déduction d'impôt. En 2010, près de 1,54 million de ménages ont utilisé ce dispositif, pour une dépense fiscale de 125 millions d'euros.

Les organisations d'employeurs reçoivent également des aides publiques, généralement indirectes, résultant de l'obtention de mandats dans des instances de réflexion, comme le Conseil économique, social et environnemental, ou de services et de représentation, par exemple dans le cadre des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, et de l'artisanat et des métiers.

2. Une transparence financière en progrès

Si votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que des progrès ont été accomplis en matière de transparence du financement des organisations syndicales et d'employeurs, dont le principe ne se trouve plus contesté, demeure la question persistante des comptes des comités d'entreprise. Selon la feuille de route de la Grande conférence sociale, une réforme devrait être présentée à ce sujet au début de l'année 2013.

a) L'obligation de certification et de publication des comptes

Dans le sillage de la réforme de la représentativité, dont l'un des nouveaux critères réside dans la transparence financière, 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. Ces obligations s'appliquent aux niveaux confédéral et fédéral depuis l'exercice comptable 2010, aux niveaux régionaux et départementaux depuis l'exercice comptable 2011, et entreront en vigueur aux autres niveaux pour l'exercice comptable 2012.

En termes de publicité, les organisations doivent soit publier leurs comptes sur le site du *Journal Officiel*, lorsque leurs ressources sont supérieures ou égales à 230 000 euros, soit déposer leurs comptes auprès de la DIRECCTE compétente, si elles choisissent de ne pas publier leurs comptes en ligne. Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, 554 comptes ont été déposés à ce jour sur le site du *Journal Officiel* et dans les DIRECCTE, dont 365 pour les organisations d'employeurs et 189 pour les organisations syndicales.

Selon l'ensemble des personnes auditionnées, un véritable saut qualitatif a été accompli en matière de transparence des financements avec l'obligation de certification des comptes. Cependant, certains intervenants ont critiqué son coût élevé et le formalisme excessif exigé. Le Premier ministre a annoncé, lors de la Grande conférence sociale, qu'il serait prochainement procédé à un bilan de cette réforme.

b) L'accord sur la modernisation du paritarisme du 17 février 2012

En concluant l'accord national interprofessionnel sur la modernisation du paritarisme et de son fonctionnement, le 17 février 2012, les partenaires sociaux se sont également engagés dans une démarche de renforcement de l'encadrement et de la transparence du paritarisme de gestion, dont ils tirent une partie de leurs ressources. Cet accord instaure des principes de gouvernance clairs et rigoureux :

– chaque organisme devra se doter d'un service d'audit interne et d'outils de contrôle de sa gestion financière, et un audit extérieur devra être réalisé lors de chaque renouvellement du conseil d'administration ;

– les comptes des organismes feront l'objet d'une certification et d'une publication, et la traçabilité des remboursements des frais des administrateurs devra être assurée ;

– les organismes paritaires devront signer des conventions financières avec les organisations syndicales et professionnelles, ce qui permettra de distinguer dorénavant le financement du paritarisme de celui du syndicalisme.

Il s'agit, selon les termes de l'accord, de mettre en place « *une gestion paritaire irréprochable* », car « *le principe général de transparence doit présider à la gestion et à la gouvernance des organismes paritaires* ». Si cet accord ne s'impose qu'aux organismes paritaires dans lesquels les partenaires sociaux ont une capacité de gestion autonome, comme l'Unédic, il a vocation à servir de référence pour l'ensemble des organismes dans lesquels ils siègent, notamment au niveau territorial et des branches.

En plus de leur implication dans la gestion d'organismes, les partenaires sociaux accomplissent de nombreuses missions d'intérêt général, telles que la participation à des conférences nationales organisées par le Gouvernement. Or, ils ne reçoivent aucune compensation financière à ce titre. Plusieurs personnes auditionnées ont dès lors souhaité qu'une réforme soit menée en la matière, avec, éventuellement, l'octroi de subventions publiques aux organisations. En effet, jusqu'à présent, celles-ci utilisent leurs fonds propres pour ces activités.

c) La question persistante des comptes des comités d'entreprise

Si l'on observe de véritables progrès en matière de transparence financière des organisations syndicales et patronales, ainsi que du paritarisme, demeure la question sensible des comptes des comités d'entreprise.

En février 2011, quatre organisations syndicales (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT) ont acté que ce sujet ne serait pas abordé dans les discussions sur les institutions représentatives du personnel, menées dans le cadre de la délibération sur la modernisation du dialogue social. Elles ont officiellement demandé au ministre du travail de se saisir de la question et d'envisager une évolution législative, 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 précédent a engagé une série de consultations avec les partenaires sociaux, qui a abouti à la mise en place d'un groupe de travail en décembre 2011. Présidé par le directeur général du travail et composé de représentants des partenaires sociaux et des ministères de la justice et de l'économie, ce groupe de travail s'est réuni six fois entre janvier et avril 2012. Un consensus s'est dégagé autour de la nécessité de soumettre tous les comités d'entreprise, quelle que soit leur taille, à l'obligation de transparence financière.

Lors de son discours de clôture de la Grande conférence sociale, le Premier ministre a annoncé que « *des dispositions législatives sur la transparence financière des comités d'entreprise seront adoptées début 2013* », une démarche dont votre rapporteur pour avis prend acte, au regard des vives critiques qui avaient pu être émises par l'actuelle majorité tant contre la commission d'enquête constituée à l'initiative de M. Nicolas Perruchot en 2011⁽¹⁾, que contre la proposition de loi n° 4090 de celui-ci sur le financement des comités d'entreprise, adoptée par l'Assemblée nationale le 26 janvier 2012, et qui instaurait pour les comités d'entreprise une obligation de publication et de certification de leurs comptes au-delà d'un seuil de ressources déterminé par décret. À ce jour, l'annonce par le Premier ministre du dépôt d'un projet de loi à ce sujet demeure en attente d'une déclinaison concrète.

Une grande part de la force du dialogue social réside dans sa légitimité. Celle-ci doit être assurée tant en ce qui concerne les problématiques de représentativité, qu'en ce qui concerne les modalités de financement des acteurs du dialogue social, organisations d'employeurs et syndicats de salariés. En tout état de cause, votre rapporteur ne peut qu'insister sur l'importance d'aller au terme de ces chantiers, pour que le dialogue social s'affirme davantage, dans les années qui viennent, comme un vecteur essentiel de transformation des normes juridiques en lien avec les réalités vécues par les salariés et les employeurs au sein des branches professionnelles et des entreprises.

(1) Ces critiques avaient abouti, fait sans précédent, au rejet du rapport préparé par ce dernier.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- AUDITION DES MINISTRES

La Commission des affaires sociales entend, lors de sa réunion du mardi 30 octobre 2012, M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, et M. Thierry Repentin, ministre délégué chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage, sur les crédits pour 2013 de la mission « Travail et emploi ».

Mme la présidente Catherine Lemorton. Mes chers collègues, nous recevons ce matin M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, et M. Thierry Repentin, ministre délégué chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Messieurs les ministres, dans un contexte budgétaire très contraint, votre budget 2013 est un bon budget, parfaitement cohérent avec les priorités affirmées par le Gouvernement en matière de politique de l'emploi et de lutte contre le chômage.

Cela se traduit notamment par l'inscription des crédits permettant la mise en place des emplois d'avenir. La loi que nous avons votée voilà quelques semaines vient d'être validée par le Conseil constitutionnel et a été promulguée le 26 octobre. Vous serez d'ailleurs cet après-midi à l'Hôtel de Matignon, aux côtés du Premier ministre, pour la cérémonie de signature des premières conventions d'engagements. Par ailleurs, le projet de budget prévoit le renforcement des moyens humains et financiers de Pôle emploi.

M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Dans le contexte très difficile que nous connaissons, la question du chômage est prégnante pour la conception et la mise en œuvre du projet de budget qui vous est soumis.

Celui-ci a d'abord pour objet de financer les premières mesures que le Gouvernement a décidé de prendre.

Il fait également preuve du sérieux budgétaire qui s'impose. Un bon budget n'est pas forcément un budget qui augmente : le fait que celui de la mission « Travail et emploi » soit l'un des seuls à le faire – dans une proportion de 4 % – ne se justifie que par l'augmentation des chiffres du chômage et je souhaiterais, à ce titre, le voir un jour diminuer. Nous participons, du reste, au nécessaire effort de maîtrise du déficit et de l'endettement, notamment en matière de personnel.

Certains outils de lutte contre le chômage, pour lesquels le Gouvernement et le Parlement n'ont pas encore pris de décisions, ne figurent pas encore dans ce projet de budget. C'est notamment le cas du contrat de génération, qui a d'abord

fait l'objet d'une négociation, puis d'un débat sur le projet de loi qui vous sera soumis à cet effet, et dont la traduction budgétaire ne relève d'ailleurs pas nécessairement d'un projet de loi de finances. De même, la sécurisation de l'emploi, actuellement soumise à une négociation difficile, pourra se traduire notamment par une meilleure mobilisation du chômage partiel – ou, plus justement, de l'« activité partielle » – ou des droits à la formation.

J'en viens aux grandes priorités qu'exprime ce projet de budget.

La première est la mise en œuvre des politiques de contrats aidés et d'emplois d'avenir à un niveau suffisant pour avoir un effet sur le chômage et l'avenir des jeunes concernés.

Le Gouvernement souhaite que les contrats aidés soient aussi nombreux l'année prochaine que dans la loi de finances pour 2012. Les moyens prévus permettront de financer les 340 000 contrats non marchands et 50 000 contrats marchands ou contrats initiative-emploi (CIE) que nous entendons mettre en œuvre. Nous souhaitons aussi que ces crédits puissent être utilisés tout au long de l'année – et non pas seulement en début d'année, comme cela a été le cas cette année. Il faut également veiller à la qualité et à la durée de ces contrats. En effet, une période de six mois est souvent trop courte pour permettre l'insertion dans l'emploi et la durée souhaitable semble être de l'ordre de neuf mois, voire davantage pour certains des publics concernés.

S'agissant des emplois d'avenir, les crédits nécessaires ont donc été inscrits, tant en autorisations d'engagement, avec 2,320 milliards d'euros, qu'en crédits de paiement, avec 466 millions d'euros, dont 30 millions d'euros prévus pour l'accompagnement, notamment à l'intention des missions locales, ce qui devrait permettre une montée en puissance au cours de l'année prochaine. Il ne s'agit pas tant, je le rappelle, de garantir à chacun un certain quota que d'atteindre l'objectif de 100 000 emplois d'avenir l'année prochaine. Les publics visés sont en effet très délicats et il nous faut veiller à la qualité du contenu de ces emplois, qui doivent permettre l'insertion en prévoyant un accompagnement et une formation obligatoires de ces jeunes. La tâche est difficile et exigeante pour les employeurs potentiels, mais elle est nécessaire.

La deuxième grande préoccupation qu'exprime ce budget est la consolidation du service public de l'emploi, en renforçant notamment les moyens de Pôle emploi. Nous avons autorisé la création de 2 000 emplois supplémentaires sur des contrats à durée indéterminée. Les embauches sont en cours et seront pleinement réalisées au cours de l'année prochaine. Elles s'accompagnent des crédits supplémentaires correspondants. Ces embauches sont nécessaires pour faire face à l'accroissement du nombre des chômeurs et pour mieux les suivre, avec un accompagnement personnalisé de chacun d'entre eux dans chaque agence de Pôle emploi.

Les crédits des missions locales sont maintenus, et même augmentés des 30 millions d'euros que j'ai déjà évoqués au titre des emplois d'avenir. Les missions locales interviendront en effet pour le repérage des jeunes concernés et pour leur accompagnement, y compris chez les employeurs.

Nous maintenons également les crédits des maisons de l'emploi, réduits au cours des années précédentes, et les accompagnements financiers des demandeurs d'emploi en formation.

En troisième lieu, nous poursuivons – et amplifions parfois – le soutien aux personnes handicapées. Ce budget prévoit, en effet, l'accroissement des aides aux postes dans les entreprises adaptées, avec notamment la création de 1 000 places supplémentaires en 2013 pour les travailleurs handicapés. Comme j'ai pu le constater récemment en visitant une entreprise adaptée, ces postes permettent de faire travailler des personnes handicapées dans de bonnes conditions et dans un contexte normal, soumis aux contraintes de l'équilibre économique.

Nous reconduisons aussi les crédits destinés à l'insertion par l'activité économique, gelés depuis plusieurs années. Je comprends la revendication qui s'exprime pour que soit maintenu au moins le pouvoir de paiement de ces aides mais, compte tenu de la très grande complexité de ce domaine, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été chargées conjointement de présenter rapidement un rapport permettant de refonder l'ensemble de ce dispositif. Les décisions en la matière devront être prises avec le Parlement. Aucune augmentation n'est donc prévue actuellement, mais il se peut qu'il faille y procéder au terme de ce processus.

Dans un contexte budgétaire contraint, l'allocation liée au contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) est également préservée, ainsi que les crédits destinés aux écoles de la deuxième chance, dont nous apprécions beaucoup le travail sur le terrain, et les capacités d'intervention du Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ).

Le quatrième axe du projet de budget qui vous est présenté consiste à accompagner – et, lorsque c'est possible, à anticiper – les restructurations industrielles et les mutations économiques. Il s'agit là de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), pour laquelle 60 millions de crédits budgétaires sont inscrits. Quant à savoir si ces crédits suffisent, nous verrons avec vous ce qu'il est possible de faire.

L'activité partielle se voit allouer 70 millions d'euros de crédits budgétaires. Je souligne à cet égard que les crédits inscrits à ce titre dans les budgets initiaux ne sont pas consommés, car ce dispositif est complexe et perçu comme trop aléatoire par les entreprises, qui doivent procéder à une avance. Un décret simplifiera prochainement le dispositif et j'espère que ces crédits pourront être effectivement utilisés. De fait, l'activité partielle signifie qu'il y a maintien

dans l'emploi et maintien du lien avec l'entreprise, ce qui facilite le retour à l'emploi.

Quant au contrat de sécurisation professionnelle, il est pérennisé, avec des crédits prévisionnels d'un montant de 70 millions d'euros.

Le cinquième axe est le financement de l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences, la formation professionnelle et l'alternance. Les compensations d'exonérations de charges associées aux contrats d'apprentissage sont bien entendu financées.

La dotation globale de décentralisation est, en l'état actuel des choses et dans l'attente du projet à venir sur cette question, la contrepartie de la décentralisation. Ses crédits, d'un montant de 1,702 milliard d'euros, sont stables par rapport à 2011. Des réaffectations permettront de parvenir à cette somme sans ponctionner autoritairement le fonds paritaire, comme cela a pu être fait précédemment.

L'État finance également les savoirs de base. Quant à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), elle se voit dotée de 87 millions d'euros de crédits. Si nécessaire, compte tenu de sa situation extrêmement délicate, d'autres crédits pourraient être inscrits d'ici à la fin de l'année, au titre de l'année 2012, dans le cadre d'une loi de finances rectificative.

Je tiens enfin à souligner les efforts que s'impose mon ministère pour contribuer à la maîtrise et à la diminution du déficit du budget de l'État. Tandis que la masse salariale et les emplois n'augmentent pas, 141 suppressions de postes permettent la création de postes dans les secteurs prioritaires que sont l'éducation, la justice et la police. Nous demanderons que l'effort pèse davantage sur l'administration centrale que sur les administrations déconcentrées, car d'importants efforts ont déjà été faits sur les territoires au cours des dernières années, rendant parfois très difficile le travail de nos services. Je compterai les postes un à un pour m'assurer du respect de cette directive.

Les dépenses de fonctionnement diminuent de 5,4 millions d'euros, soit 3,7 %, par rapport à la loi de finances pour 2012. Ainsi, le dispositif des contrats d'autonomie, dont on déplore unanimement le coût très élevé pour une efficacité très faible, et dont l'action sera avantageusement suppléée par le dispositif des emplois d'avenir, ne sera pas reconduit.

Ce budget se caractérise donc, pour résumer, par le financement de nos grandes priorités, par la continuité – voire l'amplification – des actions qui le justifient et par une contribution au nécessaire effort de sérieux budgétaire et de maîtrise des déficits.

M. Thierry Repentin, ministre délégué chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage. La politique de l'apprentissage s'inscrit dans un tout. Toutes les voies de la formation doivent en effet être développées :

l'apprentissage, qui doit certes progresser, ne doit pas se substituer aux autres types de formations. Chaque jeune doit trouver sa voie en fonction de ses aspirations et de ses compétences : l'offre doit donc être assez diversifiée pour répondre aux besoins de tous les parcours. J'y reviendrai plus en détail lors du débat en séance publique.

La création du compte d'affectation spéciale en faveur de l'apprentissage, en juillet 2011, avait notamment pour but d'améliorer la lisibilité des concours de l'État dans ce domaine. Ce compte est un outil de transparence vis-à-vis du Parlement, car le Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA) était précédemment un outil extrabudgétaire, qui échappait comme tel aux débats et au pouvoir d'amendement des parlementaires.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, ce compte d'affectation spéciale totalise 825 millions d'euros de dépenses et 688 millions d'euros de recettes, auxquelles s'ajoute le report de plus de 160 millions d'euros d'excédents constatés fin 2011.

Les 688 millions d'euros de recettes prévues se répartissent en 453 millions d'euros au titre de la fraction du quota de la taxe d'apprentissage et 235 millions d'euros attendus de la contribution supplémentaire à l'apprentissage – ou « malus » – dont doivent s'acquitter les entreprises de 250 salariés et plus comptant dans leurs effectifs moins de 4 % de jeunes en alternance, à quoi s'ajoutent plus de 160 millions d'euros d'excédents de trésorerie constatés pour le passé.

Les 825 millions d'euros de dépenses correspondent à trois programmes.

Le programme 787, tout d'abord, intitulé « Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert de versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire », totalise 450 millions d'euros de dépenses. Il comporte une ligne de 200 millions d'euros destinée à assurer une péréquation entre les régions des sommes perçues au titre de la taxe d'apprentissage et une autre ligne, de 250 millions d'euros, qui représente une part du versement de l'indemnité compensatrice aux régions, désormais financée sur le compte d'affectation spéciale.

Le montant total de la compensation versée aux régions au titre du transfert de cette indemnité, soit 800 millions d'euros, garanti par la Constitution, n'est pas modifié par cette disposition.

En deuxième lieu, le programme 788 « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage », qui constitue le support des contrats d'objectifs et de moyens signés entre l'État et les régions pour le développement de l'apprentissage, se voit doté de 360 millions d'euros. Il concerne la deuxième génération de contrats d'objectifs et de moyens – conclus en 2011 pour la période 2011-2015 avec un engagement de l'État de 1,7 milliard d'euros –, qui met l'accent sur le principe d'un financement paritaire, sur une

utilisation plus efficiente des crédits grâce à une attribution et une gestion renouvelées et sur une simplification du pilotage au moyen de priorités plus quantifiables, privilégiant les opérations d'investissement.

Enfin, le programme 789 « Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance », prévoit une aide de l'État – un « bonus » – aux entreprises de 250 salariés et plus dépassant le seuil de 4 % de salariés en alternance, avec 10 millions d'euros de crédits, et une action de communication et de promotion de l'apprentissage, dotée de 5 millions d'euros de crédits destinés essentiellement à la rémunération des développeurs de l'apprentissage, chargés de faire prendre conscience aux entreprises de l'intérêt que revêt pour elles l'intégration d'apprentis, en termes tant de compétences que de perspectives de reprise ultérieure.

La lisibilité des moyens affectés à l'apprentissage est renforcée par le regroupement sur le compte d'affectation spéciale de plusieurs financements différents contribuant aux mêmes types d'actions en faveur de l'apprentissage.

Dans le contexte d'un retour à l'équilibre des finances publiques, il faut se féliciter de ce que l'ensemble des moyens consacrés à l'apprentissage pour les régions ait été préservé, ce qui exprime la priorité attachée à l'insertion par l'apprentissage.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Messieurs les ministres, le projet de budget que vous nous présentez est courageux et ambitieux. Il se donne les moyens de son ambition en matière de justice et de lutte contre le chômage. La qualification des jeunes était une priorité du Président de la République, tout comme la formation des demandeurs d'emploi. Je me réjouis également qu'il consacre – à la différence des budgets des dernières années – des moyens à l'anticipation des mutations économiques.

Ce projet de budget prend également en compte l'évaluation des conditions de travail de nos concitoyens et la peur du déclassement social qui rend notre société anxieuse. Je me félicite donc qu'y figure un volet consacré à la pénibilité, laissée de côté dans la réforme des retraites.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis, sur la partie « Emploi ». La mission « Travail et emploi » porte deux des grandes priorités du Gouvernement : l'emploi et la jeunesse. Les crédits affichent une progression qui, dans un contexte particulièrement contraint, attestent d'une volonté de ne pas relâcher l'effort en faveur de l'emploi, de soutenir ceux qui sont les plus touchés par le chômage – les jeunes, les *seniors*, les chômeurs de longue durée et les travailleurs handicapés –, et de prendre en compte la situation des demandeurs d'emploi.

Trois éléments méritent d'être particulièrement soulignés.

Il s'agit d'abord des emplois d'avenir. Avec 100 000 emplois financés en 2013, ce dispositif, qui sera lancé ce soir à l'Hôtel Matignon, représente, un effort particulier visant le cœur du chômage des jeunes : le « stock » des 500 000 jeunes peu ou pas qualifiés.

Bien que, comme vous l'avez expliqué, les contrats de génération ne figurent pas dans ce budget, ils répondront également, pour le secteur marchand principalement, à cette double priorité que sont l'emploi des jeunes et le maintien dans l'emploi des *seniors*, eux aussi particulièrement vulnérables au chômage.

Une approche territoriale, par bassin d'emploi, est l'une de clés de la réussite de ces deux dispositifs, car elle permet d'assurer aux bénéficiaires – demandeurs d'emploi et employeurs – un accompagnement de qualité.

Un pilotage stratégique au niveau régional est également très important. Il pourrait être amélioré en associant Pôle emploi et les associations régionales des missions locales membres du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Une fusion de ce dernier et du Comité régional pour l'emploi (CRE) permettrait de gagner en simplicité.

Je salue aussi l'effort que représente le financement par l'État de 2 000 postes supplémentaires pour Pôle emploi, à quoi s'ajoute la conversion de 2 000 personnels de cet organisme qui seront affectés à l'accompagnement direct. Je me félicite également du maintien du niveau de financement des missions locales, des écoles de la deuxième chance et des contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). Je ne doute pas que la perte subie par le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) pourra être rattrapée.

Je vous interrogerai maintenant, messieurs les ministres, sur quatre dossiers pénalisés par les budgets précédents.

On ne peut que se réjouir que vous mettiez fin à la ponction de 600 millions d'euros opérée précédemment par l'État – alors que la loi a prévu qu'il puisse au contraire l'abonder ! – sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), qui a collecté 2,1 milliards d'euros depuis sa création. Ce fonds, dont vous nous confirmez donc qu'il sera préservé, disposera de 500 millions d'euros supplémentaires produits par les 300 millions d'euros qui ne seront pas ponctionnés et par le passage de 10 à 13 % du taux de cotisation, rendu possible par le rétablissement de la confiance et qui rapportera 201 millions d'euros. Encouragez-vous le fonds à travailler avec les régions et à créer avec elles des fonds régionaux ? Envisageriez-vous aussi d'abonder ultérieurement ce fonds destiné aux publics les plus en difficulté ?

L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) se trouve dans une situation très difficile. Fragilisée, elle a vu son chiffre d'affaires diminuer de 20 % et a connu l'an dernier un déficit de 50 millions d'euros – on annonce un chiffre de 80 millions pour cette année. Le transfert à Pôle emploi des personnels qui assuraient l'orientation et l'échec du transfert de

son patrimoine, qui continue à se dégrader, aggravent ses difficultés. Après nous avoir assurés tout à l'heure que l'État serait présent aux côtés de l'AFPA et avant même la présentation par son président, M. Yves Barou, de son plan de refondation stratégique le 15 novembre, pouvez-vous nous indiquer quelle est votre vision pour l'avenir de cet organisme ?

L'insertion par l'activité économique joue un rôle majeur en matière d'insertion professionnelle pour les publics en grande difficulté. Or, le montant de l'aide au poste est gelé depuis dix ans à 9 681 euros et 14 500 postes sont financés pour 140 millions d'euros. Je vous invite – et le ferai au besoin par voie d'amendement – à donner dès maintenant, sans attendre le rapport de la mission de l'IGF et de l'IGAS que vous évoquiez, un signe d'encouragement à ce réseau, tant pour ce qui concerne le montant de l'aide au poste que pour le libérer du *numerus clausus* qui prévaut aujourd'hui, car le dispositif a la capacité de créer de nouveaux postes.

Pour ce qui est de l'emploi des *seniors*, je m'inquiète, malgré la mise en place prochaine du contrat de génération, de la situation des demandeurs d'emploi âgés en fin de droits qui ne peuvent plus bénéficier du dispositif de l'allocation équivalent retraite (AER), supprimé le 1^{er} janvier 2011 – même si la « queue de comète » de ce dispositif représente encore une dépense de 220 millions d'euros dans le projet de budget que vous nous présentez. Les personnes qui comptaient bénéficier de ce dispositif vivent sa suppression comme une injustice. L'allocation transitoire de solidarité (ATS) qui a été mise en place ne touche qu'un public fermé et je subodore que les 10 millions d'euros de crédits qui lui sont consacrés n'ont même pas été dépensés. Le décret du 2 juillet dernier, qui élargit les critères du départ anticipé pour carrières longues, règle-t-il la situation de ces demandeurs d'emploi âgés ? Je crains que ce ne soit le cas que pour l'ATS, ce qui laisse posée la question des autres publics. Il n'est certes pas question de rétablir l'AER dans sa forme la plus large, qui induirait un coût de l'ordre de 500 millions d'euros, mais il conviendrait de trouver une solution pour les demandeurs d'emploi âgés réduits à l'allocation spécifique de solidarité alors qu'ils ont réuni un nombre de trimestres de cotisation suffisant pour bénéficier d'une retraite à taux plein, mais n'ont pas encore atteint l'âge légal de départ à la retraite.

Nous souhaiterions disposer d'éléments sur les effectifs des personnes qui se trouvaient auparavant admises au bénéfice de l'AER et qui ne le sont plus aujourd'hui, ainsi que sur l'impact du décret du 2 juillet – qui prendra effet, je le rappelle, au 1^{er} novembre.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis sur la partie « Travail ». Quelle définition pouvez-vous donner de la constitutionnalisation du dialogue social, dont le Président de la République a fait l'une de ses priorités ? En effet, l'accord national interprofessionnel sur la modernisation du marché du travail, qui fixait des contreparties de part et d'autres, a été mis à mal par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, qui a augmenté les

cotisations sur les indemnités. Comment entendez-vous articuler le contrat et la loi dans ce cadre ?

Par ailleurs, les entretiens que j'ai eus avec la commission chargée de concevoir le Commissariat au dialogue social et à la prospective me laissent penser que cet organisme s'annonce davantage comme un « Commissariat au Plan *bis* » que comme un organisme réellement consacré au dialogue social. Il est temps que les partenaires sociaux puissent disposer d'une enceinte permettant d'entretenir un dialogue social permanent – j'ai d'ailleurs déposé durant la précédente législature une proposition de loi visant à créer un Conseil permanent du dialogue social, qui aurait pu être porté par le Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Nous arrivons, en outre, au terme de la réforme de la représentativité des syndicats. Celle-ci, qui reposait précédemment sur une présomption irréfragable, se fondera à partir de 2013 sur les résultats d'élections organisées dans les entreprises, puis par branche et au niveau interprofessionnel. Cette réforme aura de nombreuses conséquences, notamment sur tous les organismes paritaires, comme la sécurité sociale, l'Unédic ou le Conseil économique, social et environnemental. Comment l'appliquerez-vous dans ces organismes ?

La réforme de la représentativité patronale, dont le Premier ministre a annoncé qu'elle serait l'un de ses chantiers, est une réforme pour laquelle je plaide pour ma part depuis longtemps, au nom du parallélisme des formes entre les dispositifs applicables aux salariés et aux employeurs. Le chantier a certes été lancé, mais les organisations patronales elles-mêmes ne sont pas encore parvenues à un accord entre elles. Compte tenu du délai fixé à juin 2013, date désormais très proche, que ferez-vous si aucun accord n'est trouvé ?

Enfin, bien que la commission d'enquête sur le financement des organisations syndicales et professionnelles, dont notre ancien collègue Nicolas Perruchot était le rapporteur et dont j'étais membre, ait décidé – contre mon avis – de ne pas adopter son rapport, il existe un problème bien réel de transparence en la matière, notamment dans les comptes de certains comités d'entreprise. Envisagez-vous un projet de loi sur cette question ?

M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis pour le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ». Le maintien des moyens destinés à l'apprentissage montre votre volonté de poursuivre le développement de l'alternance comme étant une des voies de la réussite.

Pour avoir combattu les prélèvements opérés sur l'ancien Fonds unique de péréquation (FUP) – et que l'on avait pu croire pérennisés par la loi de 2009 agissant comme un cliquet anti-retour –, je me réjouis de la sanctuarisation des crédits du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), qui doit permettre d'honorer des engagements pluriannuels.

Je poserai quatre questions sur l'apprentissage, avant de formuler une proposition.

Tout d'abord, devant la complexité du système de financement de l'apprentissage et le besoin de simplicité et de transparence qui se fait sentir, quelles sont vos intentions pour ce qui concerne les bénéficiaires et la répartition entre ceux-ci des sommes prélevées ?

En deuxième lieu, devant le nombre encore élevé des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) – on compte encore aujourd'hui 144, malgré une diminution en dix ans –, ne faudrait-il pas s'inspirer de la réforme de 2009 qui avait permis de réduire de 100 à 20 le nombre des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ?

En troisième lieu, le montant du bonus de 400 euros accordé aux entreprises de plus de 250 salariés comptant au moins 4 % de salariés en alternance est peu incitatif et semble difficile à obtenir auprès de Pôle emploi. Ces sommes ne seraient-elles pas mieux employées autrement – et cela d'autant plus que les crédits de 10 millions d'euros actuellement alloués ne seront pas entièrement utilisés ?

En quatrième lieu, le rapprochement du site « *Orientation pour tous* » et du portail de l'apprentissage ne permettrait-il pas d'offrir aux jeunes un choix global et les passerelles nécessaires entre différentes formations ?

Enfin, compte tenu du fait que de nombreuses ruptures de contrats s'expliquent par un manque d'accompagnement des jeunes – qui découvrent l'entreprise et constituent parfois des publics difficiles – je proposerai demain à la Commission un amendement visant à assurer un accompagnement renforcé des apprentis et des maîtres d'apprentissage. L'expérimentation pourrait être limitée dans le temps et pour ce qui est du nombre de sites concernés. Cette proposition pourrait-elle recevoir un accueil favorable du Gouvernement ?

M. le ministre délégué. J'observe que tous les rapporteurs pour avis se sont félicités que le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ne subisse plus de ponctions et puisse ainsi retrouver la plénitude de ses moyens pour les missions auxquelles il est destiné. Ont ainsi pu être à nouveau budgétées, dans le cadre du programme 103, l'allocation de fin de formation pour 25 millions d'euros, l'AFPA pour 75 millions d'euros et la rémunération des stagiaires pour 200 millions d'euros. Le dialogue entre les partenaires sociaux sur la mobilisation du fonds est ainsi plus serein et plus confiant, y compris pour ce qui concerne le dispositif de rémunération de fin de formation pour les formations dont la durée dépasse celle que couvrent les allocations chômage. Ce bon climat explique que les partenaires sociaux aient accepté de porter de 10 % à 13 % le taux de cotisation pour l'abondement du fonds. La création de fonds régionaux n'est cependant pas envisagée. Nous souhaitons en revanche simplifier la contractualisation entre le fonds et les régions et souhaitons que des appels à

projets permanents soient lancés dans le cadre du fonds en direction des régions, afin notamment de soutenir des projets d'accompagnement des mutations économiques. Dès lors que les partenaires régionaux valideront ces projets, le fonds les abondera financièrement en suivant une procédure plus rapide et plus simple.

En prenant ses fonctions, M. Sapin a trouvé l'AFPA au bord de la faillite et nous avons dû intervenir en urgence pour pallier le déficit de trésorerie et parer la menace de désengagement du pool bancaire. En août, nous avons apporté 20 millions d'euros à cet organisme pour honorer l'obligation incombant à l'État, propriétaire du bâti, de rembourser les travaux payés par l'AFPA. Je rappelle à ce propos qu'en adoptant un amendement au texte créant les emplois d'avenir, vous avez fourni le support législatif qui manquait pour permettre à l'État de payer des dettes liées à des prestations de l'AFPA : ce seront encore 20 millions d'euros cet automne.

L'État voulant privilégier une formation professionnelle accessible à tous sur tout le territoire national, sans aucune discrimination, et les régions désirant disposer d'un outil de proximité, il importe de pérenniser l'AFPA. Le nouveau président de celle-ci, M. Yves Barou, doit nous présenter courant novembre un plan de refondation organisé autour de trois axes clés : redresser les finances de l'association, développer son activité et transformer son modèle pédagogique.

La première piste consiste pour l'État à recapitaliser cette association pour lui donner la capacité d'emprunter à moyen terme et d'investir dans son avenir, ce qui pourrait se faire par la souscription de titres associatifs. La deuxième, à faire évoluer le statut du patrimoine utilisé par l'AFPA, qui pèse fortement sur l'équilibre de celle-ci, par exemple au moyen d'une dévolution de ses biens par bail emphytéotique administratif. La troisième, à maintenir le niveau de financement attribué par l'État à l'association – et, de fait, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit à cet effet des crédits d'un montant total de 87 millions d'euros.

Monsieur Cherpion, le système de financement de l'apprentissage est effectivement morcelé et hétérogène et il se peut qu'il génère des concurrences entre organismes collecteurs. Je souscris à l'idée que ces derniers sont sans doute trop nombreux – ils étaient 560 en 2003. Un nouveau recentrage des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) s'impose et peut-être certains OPCA pourraient-ils remplir aussi cette mission. En tout état de cause, il conviendra de rationaliser la collecte.

Pour ce qui est de la transparence du circuit de financement et d'affectation des moyens destinés au développement de l'apprentissage, l'augmentation du quota, qui passe de 53 % à 59 % d'ici à 2015, permettra un fléchage plus lisible de ces fonds auprès des centres de formation d'apprentis (CFA). Les modalités d'utilisation des fonds libres et du barème doivent cependant être mieux encadrées et ces fonds affectés en priorité aux centres de

formation. Une implication plus forte des régions dans la répartition des fonds libres est sans doute souhaitable pour assurer une meilleure régulation et une meilleure transparence de son affectation. Nous travaillons déjà sur ces priorités.

Moins de six mois après son entrée en application, nous manquons encore de recul pour savoir si le « bonus » de 400 euros par emploi, instauré en mai 2012, a eu des effets. Sur la base des réponses aux questionnaires qui nous ont été retournées le 1^{er} août, nous estimons que la consommation est plutôt de l'ordre de 3 millions d'euros. Cependant, de nombreux alternants entrent dans les entreprises au début de l'année scolaire et nous recevrons peut-être bientôt des retours d'entreprise plus nombreux, qui généreront le versement de bonus. Le caractère incitatif de ceux-ci devra être examiné avec les représentants des employeurs. L'élargissement de ce dispositif aux entreprises de moins de 250 salariés est une question qui reste à aborder. Pour ce qui est des quotas, la prise en charge de jeunes embauchés après un contrat en alternance nous semble être une piste de travail. Un principe analogue est du reste envisagé par les partenaires sociaux dans le cadre du contrat de génération.

Les clauses d'insertion dans les marchés publics pourraient également prendre en compte ce principe, comme cela avait été prévu de manière expérimentale dans la loi du 24 novembre 2011.

Il est vrai, par ailleurs, que l'orientation vers l'apprentissage est encore trop souvent considérée comme un échec relatif, alors que cette voie de formation est à parité de dignité avec les autres. Pour améliorer la formation et l'orientation, peut-être faudrait-il associer davantage les chambres consulaires au service public de l'orientation, afin que l'apprentissage puisse être mieux reconnu. Nous y travaillons dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, qui traitera du service public de l'orientation, en plaçant clairement son pilotage au niveau des régions. C'est là un sujet important que nous abordons à l'échelle interministérielle avec le ministère de l'éducation nationale. Je ne sais si votre Commission sera saisie pour avis de l'acte III de la décentralisation. En tout état de cause, plus d'une dizaine d'articles devraient être consacrés au seul volet de la formation professionnelle et de l'apprentissage, et vous devriez pouvoir apporter un éclairage utile, au besoin par amendement.

Enfin, si je comprends bien, votre amendement viserait à faire progresser la qualité de l'apprentissage pour lui affecter des sommes permettant un meilleur encadrement, sous forme notamment du tutorat ou de maîtrise d'apprentissage, pour les apprentis un peu difficiles qu'on rencontre dans certaines structures. Je n'y suis pas défavorable pour ma part, si nous pouvons avoir la certitude qu'un cadre expérimental permet de mieux accompagner des jeunes qui pourraient avoir tendance à ne pas aller au bout de la formation.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Merci, monsieur le ministre, d'avoir redit l'importance de l'apprentissage, qu'il convient de situer, vous l'avez dit, à « *parité de dignité* » avec les autres voies de formation.

Je précise, messieurs les ministres, que vous serez réinvités dans le cadre des discussions sur la décentralisation.

M. le ministre. Le Gouvernement attache une très grande importance au dialogue social – qui n’est pas une manière de différer les décisions, mais qui peut au contraire permettre de trouver des solutions et faire gagner du temps et de l’argent. Un dialogue social de qualité entre partenaires représentatifs est un élément essentiel des réformes qui doivent être menées dans tous les domaines, notamment dans celui du marché du travail et de la sécurisation de l’emploi. La négociation relative au contrat de génération a montré qu’il était possible, si l’on en avait la volonté et si l’on mobilisait les moyens budgétaires nécessaires, d’en assurer une bonne application par le dialogue entre partenaires sociaux. Pour ce qui concerne la sécurisation de l’emploi, le dialogue connaîtra inévitablement des phases de tension, mais il est la seule manière de réaliser des réformes durables.

La procédure de réforme de la représentativité est en cours pour les organisations de salariés : le dernier vote important, qui concerne les très petites entreprises, aura lieu fin novembre. Des campagnes d’information sur les enjeux et les modalités de ces élections – où l’on votera pour des étiquettes, et non pas pour des noms comme on a l’habitude de le faire en démocratie – seront menées pour encourager la participation de ces électeurs, qui n’ont jusqu’à présent voté que pour les élections prud’homales. Les données statistiques issues des grandes entreprises comme des petites permettront alors de connaître, au milieu de l’année prochaine, la représentativité réelle et indiscutable de l’ensemble des organisations syndicales.

Les modalités de représentation ne sont pas les mêmes partout. Dans le dialogue social à tous les niveaux – national, interprofessionnel, dans les entreprises ou dans les branches – la validation des accords suppose une grande précision. Il en va de même pour la représentation des organisations au sein de différents organismes, où il conviendra d’éviter les contestations juridiques susceptibles de se solder, comme cela a déjà été le cas, par des annulations pour manque de représentativité. Les modalités de nomination dans ces organismes n’ont pas toujours un caractère strictement automatique et contraignant, la représentativité pouvant avoir, selon les cas, un caractère plus indicatif.

La représentativité doit également être assurée pour les organisations patronales, mais la question est plus complexe que pour les élections syndicales et suppose des modalités différentes. De fait, appliquer aux entreprises le principe « une entreprise, une voix », calqué sur celui qui prévaut pour la représentation des salariés, favoriserait évidemment le monde de l’artisanat, mais ne rendrait pas compte de la diversité des entreprises. À l’inverse, proportionner le poids électoral au chiffre d’affaires donnerait aux très grandes entreprises une puissance qui ne refléterait pas la réalité française.

Au cours de la grande Conférence sociale, les organisations patronales – le MEDEF, la CGPME et l’UPA, toutes trois représentatives, mais estimant n’être

pas représentées à leur juste proportion – ont pris devant le Président de la République l’engagement de formuler ensemble, avant l’été prochain, des propositions sur la représentativité tenant compte également des organisations qui ne sont aujourd’hui pas considérées comme représentatives – dans le monde agricole, avec la FNSEA, dans celui des professions libérales et, malgré d’excellents résultats aux élections prud’homales, dans celui de l’économie sociale et solidaire. Je fais confiance au sens de la responsabilité de ces organisations pour trouver une solution intégrant la complexité du monde des entreprises. Si elles n’y parvenaient pas, il nous faudrait recourir à la loi, mais je ne le souhaite pas, car le dialogue est bien préférable.

Nous devrions donc voir se dessiner à l’été prochain un paysage propre et net de la représentativité syndicale et patronale, ce qui est d’autant plus nécessaire que nous voulons donner au dialogue social une puissance juridique supérieure à celle que lui donne déjà la loi « Larcher ». Si la grande négociation sur la sécurisation de l’emploi aboutit, elle consacrera encore la nécessité et la force des accords, ce qui suppose que la représentativité des acteurs soit indiscutable.

L’aboutissement de ce processus est la constitutionnalisation du dialogue social. Il s’agit là d’un engagement pris par le Président de la République pendant la campagne électorale, qui a du reste pu donner lieu à débats, y compris dans le monde syndical. Ce qui fera l’objet de la constitutionnalisation n’est pas l’autonomie de l’accord entre partenaires sociaux, mais l’obligation de saisir ceux-ci pour engager une négociation préalable à toute discussion parlementaire – qu’elle soit d’origine gouvernementale ou parlementaire –, sans que soit cependant remis en cause, dans l’ordre juridique, le pouvoir souverain du Parlement.

La forme que revêtira la constitutionnalisation du dialogue social – dans le préambule de la Constitution ou sous la forme d’un dispositif particulier ? – devra être débattue avec les partenaires sociaux et au Parlement. Il reviendra au Président de la République de déterminer le moment opportun pour procéder à cette opération, en tenant compte des autres questions susceptibles de faire l’objet de réformes constitutionnelles.

Plus on croit au dialogue social et plus on crée d’obligations juridiques et de critères de représentativité, plus la transparence du financement des organisations syndicales doit être grande. La loi du 20 août 2008 fait déjà obligation à ces organisations, au niveau national, de publier leurs comptes, et c’est une bonne chose. Pour ce qui concerne les comptes des comités d’entreprise, le principe est acquis, mais les modalités restent à définir : faut-il imposer à ces organismes, quelle que soit leur taille, les mêmes obligations de transparence, comme la présence de commissaires aux comptes et la certification des comptes ? La grande Conférence sociale a prévu qu’une loi sur cette question serait débattue au Parlement en 2013.

J'en viens à l'insertion par l'activité économique (IAE), sujet difficile car il recouvre une réalité difficile pour les organismes d'insertion dont les aides sont en quelque sorte bloquées. Laissons l'IGF et l'IGAS faire leur travail de recensement et nous présenter leurs propositions sur ce dossier extrêmement complexe. Je compte sur elles pour simplifier les choses. Cela entraînera une modification des modalités de financement par simplification et renforcement des moyens. Le Gouvernement ne souhaite donc pas qu'il y ait en quelque sorte préemption des décisions au travers de ce projet de budget. Les discussions se poursuivront dans les semaines à venir.

Sur l'allocation équivalent retraite (AER), le problème est plus délicat encore tant est effroyable la situation de tous ceux et celles qui pensaient avoir droit à un dispositif leur permettant de les accompagner jusqu'à l'âge de la retraite, avec un niveau correct de rémunération et qui s'en sont vu brutalement privés. Certains peuvent ainsi se retrouver au revenu de solidarité active (RSA), allocation peu rémunératrice et extrêmement dévalorisante. Nous ne connaissons pas avec précision le nombre de personnes concernées. Disons que les chiffres peuvent être considérables et qu'il est rageant, du point de vue de l'action gouvernementale et de la mobilisation des fonds publics, de devoir mettre 900 millions ou un milliard d'euros dans des dispositifs dits passifs au lieu de les consacrer à d'autres mesures actives d'encouragement à l'emploi. Nous ne souhaitons donc pas revenir au rétablissement du dispositif existant même si cela serait légitime au regard des personnes concernées. Nous ignorons également quelles seront les conséquences du décret de juillet dernier. Il résoudra en tout cas un certain nombre des difficultés constatées.

Le Gouvernement préfère que ce sujet soit abordé dans le cadre des réflexions sur le financement pérenne des régimes de retraites. Les discussions commenceront au début de l'année 2013 avec les organisations syndicales et patronales. Cela fait partie de la feuille de route. Tous ces points – sécurisation de l'emploi, compétitivité, financement de la protection sociale – sont sur la table et feront l'objet de réponse en janvier ou février prochains. La grande Conférence sociale a prévu que les conclusions de la concertation devaient être remises à la mi-2013, anticipant les dates fixées dans la dernière loi de réforme des retraites. C'est dans ce cadre que sera abordée la douloureuse question de l'AER.

M. Michel Liebgott. Le Gouvernement doit mettre en œuvre une politique à la fois de rattrapage et de rupture. Les crédits du budget du travail et de l'emploi ont connu en effet un véritable effondrement, passant de 16,8 milliards d'euros à 9,95 milliards entre 2002 et 2012. C'est dire l'ampleur de la tâche, monsieur le ministre ! Dès le mois de juillet, vous avez ainsi prévu 80 000 emplois aidés, mesure rendue nécessaire par la consommation anticipée par le précédent Gouvernement du stock prévu sur l'ensemble de l'année.

La politique conduite antérieurement a également engendré un million de chômeurs supplémentaires en cinq ans et a visé à repousser certains des plans

sociaux annoncés aujourd'hui et qui ne feront que « plomber » davantage encore les chiffres de l'emploi.

Ajoutons à cela que le service de l'emploi était en quelque sorte à contre-emploi puisque la subvention de l'État versée à Pôle emploi a été gelée et qu'on a réduit le potentiel de cet organisme en supprimant 1 800 postes en 2011, alors même que le chômage explosait.

Voilà pourquoi nous devons nous inscrire à présent dans une politique de sincérité et de rupture. Même s'ils ne sont pas sanctuarisés, les crédits de votre budget sont donc en hausse en crédits de paiement et surtout en autorisations d'engagement et nous ne pouvons que nous en féliciter. Je souligne en outre que la politique de l'emploi passe par d'autres vecteurs : la reconquête industrielle, à travers la Banque publique d'investissement notamment, la mobilisation des ambassadeurs, pour redresser notre balance commerciale, le soutien du pouvoir d'achat – la suppression de la « TVA antisociale » a ainsi représenté 400 euros de plus pour 28 millions de familles.

Au titre des motifs de satisfaction, nous nous réjouissons du maintien des contrats aidés. Nous espérons que leur durée sera plus longue que par le passé : 8,7 mois nous semble un minimum. Nous nous félicitons également qu'un certain nombre de dispositifs soient maintenus : la sécurisation professionnelle, les écoles de la deuxième chance, la rémunération de fin de formation au profit des chômeurs. Je ne reviens pas sur les moyens supplémentaires affectés à Pôle emploi et la création des 2 000 postes. Nous espérons que les efforts de l'organisme seront surtout concentrés sur les publics en difficulté. Ce sont en effet les chômeurs de longue durée qui souffrent le plus aujourd'hui. Nous saluons les mesures portant sur le chômage partiel, système qui fonctionne bien chez nos voisins et notamment en Allemagne. Il faudra sans doute simplifier les dispositifs mais aussi les utiliser davantage. Je ne reviendrai pas non plus sur la fin du prélèvement sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ou sur la reconduction des exonérations en faveur de l'apprentissage, qui fait consensus. Vous avez d'ores et déjà apporté des réponses pour sauver l'AFPA. Les chantiers en cours sur la décentralisation de la formation professionnelle et la sécurisation des parcours professionnels sont également très intéressants.

Comme d'autres ici, je suis préoccupé par l'AER, les organismes d'insertion et l'aide au poste. Je rappelle que celle-ci n'a pas été revalorisée depuis dix ans. Il ne sera pas facile de rattraper un tel retard.

Mme Véronique Louwagie. Le marché du travail est structurellement préoccupant et ce n'est pas un euphémisme ! Les chiffres s'aggravent de mois en mois et les solutions que vous apportez ne paraissent pas à la hauteur de la situation. Même si votre budget est en hausse de 2,1 %, les crédits sont en baisse sur certains postes : les exonérations de charges pour les auto-entrepreneurs, puisque leur statut a été aligné sur le droit commun, les contrats d'autonomie qui

étaient destinés prioritairement aux jeunes des cités, là où l'emploi fait cruellement défaut. Ce dispositif avait donné une chance à 44 000 jeunes depuis sa création.

Ce projet de loi de finances prévoit 500 millions d'euros en 2013 et 2,3 milliards en autorisations d'engagement pour les emplois d'avenir, termes qui ne correspondent pas à la réalité, puisqu'il s'agit de remettre au goût du jour une recette du passé, celle des emplois jeunes. Vous escomptez la création de 200 000 contrats d'emploi d'avenir et de génération pour quelque 3 millions de chômeurs. Le *ratio* est faible mais il semble satisfaire votre majorité. Tel n'est pas notre cas. Vous avez par ailleurs évoqué dans votre propos l'objectif d'atteindre 100 000 contrats d'emplois d'avenir fin 2013 avec quelque inquiétude cependant sur cette possibilité.

Le problème, c'est la compétitivité. Or, vous semblez ignorer l'appel des patrons lancé ce week-end, et il est à craindre que la montagne n'accouche d'une souris. Vous avez insisté sur l'importance du dialogue social : je regrette que celui-ci ne soit pas établi avec les entreprises et le monde du patronat. Le rapport Gallois apparaît fragilisé dans ses fondements et vous semblez minimiser le défi de la compétitivité.

Ce matin, le Premier ministre a déclaré, dans un grand quotidien, que le retour aux 39 heures payées 39 était un thème qui ferait débat. « *Il n'y a pas de sujet tabou. Je ne suis pas dogmatique* » a-t-il précisé. Vous avez immédiatement contredit ces propos en affirmant qu'il ne fallait pas supprimer les 35 heures. Vous avez ajouté : « *Supprimer les 35 heures, c'est supprimer les heures supplémentaires, c'est donc travailler plus pour payer moins.* »

Mais, monsieur le ministre, c'est déjà la réalité : vous avez rendu les heures supplémentaires moins attractives – 9 millions de salariés sont directement touchés – et augmenté massivement les charges patronales. Vous découragez les initiatives individuelles, pourtant indispensables à notre pays ! Nous avons pu le constater la semaine dernière encore dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 et des mesures concernant les charges des artisans et des commerçants.

Alors cette polémique sur les 35 heures constitue-t-elle un nouveau couac ou une volonté inédite de réformer en profondeur notre pays ?

La compétitivité dont vous parlez n'est pas pertinente. Votre compétitivité est hors coût : mais pour encourager l'innovation, il faut d'abord dégager des marges et donc baisser le coût du travail !

Vous ne répondez pas à l'exigence de renforcer l'attractivité de nos territoires. Or les mesures budgétaires, avec l'abrogation du prélèvement social libérateur, la limitation de déductibilité des intérêts d'emprunt, la taxation des indemnités de rupture conventionnelle se situent en dehors de toute réalité économique.

Vous nous donnez l'impression de naviguer sans cap. À titre d'exemple, vous avez évoqué la création de 40 000 nouveaux contrats aidés fin octobre après les 80 000 annoncés fin juin. Qu'en est-il ?

Pour rétablir la situation, il ne suffira pas d'aligner les mesures d'urgence. Comment voulez-vous soigner une plaie béante avec du sparadrap ?

Quand prendrez-vous, monsieur le ministre, des initiatives fortes en matière d'emploi ? Quand annoncerez-vous des réformes structurelles ?

Il convient également de souligner que le budget de l'apprentissage n'est pas réévalué, alors que ce dispositif est indispensable pour lutter contre le chômage. Un effort devrait être mis en œuvre prioritairement en direction des jeunes peu ou pas formés en ciblant leur niveau de formation.

Cela étant, il faut se féliciter de la hausse des crédits affectés aux maisons de l'emploi. Monsieur le ministre, vous avez déclaré, en vous rendant à la mission locale de Rennes le 18 septembre dernier, vouloir explorer le « marché caché » des offres d'emplois. Y aurait-il des gisements d'emploi qui n'auraient pas été explorés ?

Mme la présidente Catherine Lemorton. Je rappellerai simplement que la loi sur la représentativité syndicale votée en août 2008 comporte un volet qui correspond à un sacré coup d'arrêt aux 35 heures.

M. Arnaud Richard. Cette mission ne recouvre pas toute la politique de l'emploi conduite dans notre pays, et c'est heureux ! Allons-nous assister au retour des 39 heures payées 39 ? Monsieur le ministre, vous avez réitéré votre attachement aux 35 heures et cela a le mérite de la clarté. Le Gouvernement prépare-t-il pour autant un virage comparable à celui de 1983 ?

Du fait de la crise que nous connaissons, toutes les catégories d'emploi sont touchées et le nombre de demandeurs d'emploi n'a jamais été aussi élevé. Vous avez donné beaucoup d'importance à la Conférence sociale. Mais n'accordez-vous pas ainsi un privilège aux organisations syndicales au détriment de la représentation nationale ? Cela peut expliquer les incompréhensions qui sont apparues dans le débat sur les emplois d'avenir alors que vous évoquiez des dispositifs dont vous discutiez avec les partenaires sociaux et dont nous n'avions pas la moindre information. Contrat de génération, sécurisation de l'emploi, formation des jeunes et des adultes tout au long de la vie, revalorisation du SMIC, égalité professionnelle et qualité de vie au travail : la représentation nationale est trop éloignée de tous ces thèmes dont il est question en amont avec les partenaires sociaux. Je crains que cela n'ait des conséquences sur la qualité de nos débats dans l'hémicycle.

Sur la territorialisation du service public de l'emploi local, comment envisagez-vous la poursuite du dispositif pragmatique et opérationnel qui vise à

impliquer les sous-préfets², en particulier en matière de mise en place des emplois d'avenir ?

On ne peut que se féliciter de la stabilisation des crédits destinés aux missions locales et aux maisons de l'emploi. *Quid* de l'opportunité d'évaluer l'action de ces dernières ? Si certaines sont extrêmement efficaces, d'autres ne jouent pas un rôle déterminant sur le terrain.

Il me semble nécessaire de redéployer les crédits de la formation dans le cadre de l'activité partielle, surtout vers un certain nombre de secteurs industriels. Peut-être pourrez-vous nous communiquer des informations sur ce point.

Sur les promesses de campagne en matière d'allocation équivalent retraite (AER), je comprends le sens de votre réponse même si notre groupe a toujours été extrêmement favorable au maintien de cette allocation.

Je salue par ailleurs le propos de Jean-Patrick Gille sur la fusion de l'ensemble des organismes relatifs à l'emploi ou à la formation par région. Quant à votre choix de préserver le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), je considère que c'est plutôt une bonne chose au regard de ce qui s'est passé dans les années précédentes.

S'agissant de la constitutionnalisation du dialogue social, je mesure mal comment les parlementaires seront par exemple capables, demain, de l'appliquer. Cela revient-il à mettre à mal leur droit d'amendement ?

Pour conclure, je reviendrai sur deux propositions du rapport de notre ancien collègue Nicolas Perruchot au nom de la commission d'enquête sur le financement des partenaires sociaux – qui n'existe pas mais que l'on peut trouver en ligne assez facilement. Comment envisagez-vous de renforcer les moyens des services de contrôle de la formation professionnelle ? Imaginez-vous de redéployer les moyens de contrôle de l'État ? Pourquoi ne pas prévoir dans le « jaune budgétaire » relatif à la fonction publique de récapituler les moyens financiers et humains mis, par l'État, à disposition des organisations syndicales et à l'activité syndicale ?

M. Christophe Cavard. Au nom du groupe des Écologistes, je salue ce projet de budget qui prend en compte une réalité difficile en matière d'emploi. Chacun reconnaîtra que la majorité s'attaque au problème en augmentant les crédits de l'emploi et de la formation professionnelle dans un contexte budgétaire très contraint. Certes, tout ne passera pas par la puissance publique. Nous sommes d'accord pour dire que ce sont les entreprises qui créent des emplois. Chers collègues de l'opposition, au lieu de vous faire le relais des entrepreneurs, qui aujourd'hui menacent nos concitoyens de délocalisations ou de licenciements, et instaurent un rapport de force avec la majorité, peut-être devriez-vous nous aider à les convaincre qu'ils doivent, eux aussi, se mobiliser et jouer pleinement leur rôle.

S'agissant de l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi, la création de 2 000 postes à Pôle emploi sera la bienvenue alors que le service public de l'emploi avait été totalement déstructuré. Peut-on avoir des informations plus précises sur les redéploiements internes qui y sont envisagés ? Sur le soutien aux missions locales, peut-être faudrait-il procéder à l'évaluation de la relation du service public avec un certain nombre de prestataires privés, puisque Pôle emploi fait également appel à ces derniers. Il faut évaluer l'efficacité de ces dispositifs pour éviter que ne perdure le système de la « lessiveuse » : on fait temporairement partir vers une prétendue formation des gens qui reviennent en fait très vite à Pôle emploi. Cela ne fait bouger que les statistiques.

Sur les emplois d'avenir, je rappellerai simplement que les comités stratégiques régionaux doivent se montrer très actifs alors que les dispositifs vont entrer en vigueur. Comment cela va-t-il concrètement se passer dans les territoires ?

Nous nous réjouissons que les 390 000 contrats aidés soient maintenus. Mais nous finissons l'année dans des conditions difficiles. Il faudra poser la question de la formation au sein des contrats aidés. Il faudra contractualiser de la meilleure façon possible avec les régions et les départements au regard des publics concernés.

Je me félicite de la création des 1 000 places supplémentaires en entreprises adaptées. Le public visé appréciera.

Je dirai pour conclure que l'emploi apporte la richesse dans les entreprises. C'est bien parce que les salariés travaillent que l'entreprise se développe. Des chefs d'entreprise sans salariés ne pourraient pas faire grand-chose.

M. Régis Juanico. L'année dernière, nous avons présenté avec Michel Heinrich un rapport de suivi de notre mission au Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) sur la performance des politiques sociales en Europe et en particulier sur les mesures concernant le retour à l'emploi. Cela nous a donné l'occasion de délivrer un certain nombre de satisfecit notamment en matière de contrat aidé.

Le budget pour 2013 va, en effet, mettre fin à l'instabilité juridique et financière des contrats aidés et plus particulièrement au phénomène de *stop and go*. La loi sur les emplois d'avenir constitue également une avancée car, grâce à elle, les bénéficiaires de contrats aidés seront recontactés deux mois avant la fin de leur contrat par les deux opérateurs, Pôle emploi et les missions locales, afin de faire un bilan de préparation de sortie vers l'emploi. Cette disposition sera-t-elle élargie aux contrats uniques d'insertion ?

Concernant les moyens de Pôle emploi, 2 000 emplois sont en cours de recrutement et sont budgétés pour 2013 – la dotation est en augmentation de 8 %. Cela va dans le bon sens, d'autant qu'il s'agit de contrats à durée indéterminée. De même, 2 000 équivalents temps plein vont être redéployés d'ici à 2014 en matière

notamment d'accompagnement renforcé qui ne mobilise à l'heure actuelle que 6 700 emplois. Nous avons indiqué dans notre rapport que la France comptait 215 équivalents temps plein pour 10 000 chômeurs contre 420 en Allemagne. Il était donc nécessaire de renforcer les moyens humains du service public de l'emploi. Face à la détérioration de la conjoncture économique et à l'augmentation massive du chômage, ne faut-il pas accélérer le rythme de recrutement et de redéploiement ?

Enfin, s'agissant de la mise en place de l'accompagnement renforcé destiné aux chômeurs les plus éloignés du marché du travail, nous avons évalué le nombre de bénéficiaires potentiels à 609 000. Comment seront-ils sélectionnés par Pôle emploi ?

M. Bernard Perrut. Vous exprimez une volonté claire dans ce budget. Mais pourquoi, dans le même temps, ne prenez-vous pas d'autres mesures, pourtant indispensables, telles la baisse des charges ou d'autres dispositions visant à favoriser la compétitivité ?

Par ailleurs, quelle priorité accordez-vous aux travailleurs handicapés, qui méritent, eux aussi, d'être accompagnés ?

Enfin, les missions locales ont accueilli 942 102 jeunes au cours du premier semestre 2012. Auront-elles les moyens de prendre en charge tous ces jeunes dans le cadre des emplois d'avenir alors qu'elles fonctionnent déjà à flux tendu ? Quelle réponse entendez-vous apporter au Conseil économique, social et environnemental (CESE) qui a émis il y a quelques semaines un avis sur l'emploi des jeunes comportant dix-huit mesures concrètes ? Il préconise notamment une meilleure coordination entre Pôle emploi et les missions locales. Il propose une adaptation des méthodes d'accompagnement afin d'aller au-devant des jeunes, et le renforcement des moyens, notamment humains, des missions locales. Pour conclure, entendez-vous soutenir toutes les expérimentations qui fleurissent dans notre pays, en particulier grâce aux missions locales – parrainage pour l'emploi, mobilité internationale des jeunes, et tout ce qui contribue au renforcement de l'apprentissage ?

M. Patrick Lebreton. En ma qualité de député ultra-marin, je veux vous dire, monsieur le ministre, ma satisfaction quant à votre action au cours des derniers mois : mise en œuvre des emplois d'avenir, choix du Gouvernement de faire des outre-mer des territoires prioritaires – 60 % de notre jeunesse est actuellement exclu du monde de l'emploi –, contrats de génération.

Votre projet de budget appelle cependant de ma part quelques observations en matière de contrats aidés et de dispositifs spécifiques aux outre-mer. En effet, la comparaison avec les crédits pour 2012 fait apparaître un différentiel important : - 8,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 18,14 millions en crédits de paiement. Ces écarts sont notables surtout à l'île de La Réunion où de nombreuses collectivités n'ont pu assurer, dans des conditions

normales, la dernière rentrée scolaire. Je rappelle que deux tiers de l'enveloppe annuelle avaient été consommés par l'ancien Gouvernement dans les quatre mois précédant l'élection présidentielle, ce qui a obligé l'actuel Gouvernement à agir. Je le sais, l'effort de l'État est bien supérieur à ce qu'on a connu jusqu'à l'an passé. J'aurais toutefois souhaité que vous nous précisiez les perspectives à plus long terme concernant ces dispositifs traditionnels d'emploi aidé. Envisagez-vous de les pérenniser ou souhaitez-vous, à moyen terme, consacrer la majeure part de vos crédits à la montée en charge des nouveaux dispositifs ?

Mme Kheira Bouziane. Monsieur le ministre, vous avez rappelé les choix ambitieux du Gouvernement. Vous avez également insisté sur la recherche de l'efficacité dans l'utilisation des moyens alloués pour atteindre nos objectifs. Sur le financement de l'apprentissage, l'architecture reste très verticale et sectorielle. N'y a-t-il pas là une piste de réflexion ? Peut-être faudrait-il réduire le nombre des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA).

Ne convient-il pas de s'interroger également sur le financement de l'apprentissage, aujourd'hui assis sur la masse salariale ? Les financements en fonction de l'âge et de la formation ne sont-ils pas discriminants ?

Sur le malus, il ne faudrait pas que la mesure soit dissuasive.

Mme Monique Iborra. Je veux insister sur la cohérence politique que l'on retrouve dans la première partie du projet de loi de finances pour 2013, dans le projet de financement de la sécurité sociale et dans cette mission « Travail et emploi ». Certes, nos collègues de l'opposition peuvent ne pas approuver cette ligne politique. J'ai cependant noté le ton très modéré des deux rapporteurs, contrairement au vôtre, madame Louwagie. Je vous rappelle que cette mission n'a pas pour objectif de traiter l'ensemble des mesures relatives à la compétitivité. En outre, compétitivité et innovation technologique doivent obligatoirement s'accompagner d'innovation sociale. À cet égard, les propos du ministre concernant le dialogue social sont très importants. Il s'agit de reconstruire, de réparer et de proposer des mesures nouvelles sans renoncer aux économies.

Sur le programme 111, je veux souligner la stabilisation des crédits et la reconduction de ceux qui concernent le plan de santé au travail, et notamment les risques psychosociaux. N'oublions pas ce qui s'est passé ces dernières années.

Je tiens également à insister sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), dont je crois, contrairement à mes collègues, que les crédits ne sont pas optimisés. Cela reste peu transparent. Je ferai donc une suggestion : dès lors que nous aborderons le débat sur la décentralisation et le dialogue territorial, il faudra envisager une GPEC territoriale qui rendra cohérent sur les territoires ce type de démarche.

Sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), enfin, si l'on peut se réjouir que les ponctions réitérées n'aient plus lieu, et alors que la régionalisation semble impossible – les organisations syndicales n'y

étant pas favorables –, il me semble important de rendre plus transparents les résultats de son action.

M. le ministre délégué. Vous avez tous insisté sur la nécessité, pour les différents partenaires, de mieux travailler ensemble sur les territoires. Jean-Patrick Gille a même dit que, pour tout ce qui concerne la formation professionnelle, la clé résidait dans les politiques territoriales. Il faut une meilleure adéquation entre les attentes du territoire et les réponses apportées par les partenaires, qu'ils soient d'État ou autres. S'agissant des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), attendons le printemps prochain et la discussion sur le texte relatif à la décentralisation. Vous aurez alors des réponses aux questions que vous vous posez. Le rôle de ces comités sera en effet accru, dans le cadre d'un pilotage territorial affiné. Peut-être certains outils disparaîtront-ils, tandis que d'autres seront confortés. Nous verrons ainsi s'il est pertinent de leur adjoindre des opérateurs qui n'en font pas partie pour l'instant – Pôle emploi, les missions locales. Le texte relatif aux emplois d'avenir incite précisément tous ces acteurs à travailler ensemble.

Mme Louwagie aurait souhaité encore plus de crédits en faveur de l'apprentissage. Certes. Mais, dans le contexte actuel, les maintenir, c'est déjà bien. En outre, tout n'est pas d'ordre budgétaire. Le contexte dans lequel nous appelons les gens à faire plus qu'ils n'ont fait, ensemble, est également très important. En ma qualité de ministre délégué, j'ai l'ambition que nous fassions mieux et plus que par le passé, notamment en matière d'apprentissage, alors même que celui-ci dépend beaucoup de l'état du marché du travail : plus on a l'espoir qu'il se développe, plus on fait l'effort d'accueillir dans l'entreprise des jeunes en formation. Sans lire dans le marc de café, j'ai le sentiment qu'à la fin de 2012, les chiffres pourraient être meilleurs qu'hier. Et notre objectif, y compris en 2013, est de faire mieux qu'en 2012. Il faut mobiliser tous les acteurs de la formation et du développement de l'apprentissage, sans en négliger aucun. Je pense aux organismes paritaires collectifs agréés (OPCA) dont le rôle est essentiel dans la réussite des emplois d'avenir. Je pense aux régions dont l'action va être renforcée avec la nouvelle phase de décentralisation. Il importe également – j'y mets beaucoup d'espoir à titre personnel – que les plans de formation dans les entreprises soient des documents plus discutés et plus contractuels qu'ils ne le sont aujourd'hui. Il faut s'assurer que c'est l'occasion d'un moment de dialogue entre employés et employeurs, pour vérifier si chacun fait son « job » en matière d'insertion dans l'entreprise des jeunes en formation. Aujourd'hui, le plan de formation n'est qu'un document présenté aux institutions représentatives du personnel. Il faudrait qu'il soit plus contractualisé et fasse le lien avec la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Sur les grilles de salaire des apprentis, nous ne prétendons pas qu'elles soient idéales. La rémunération est en effet fonction de l'âge et de l'ancienneté. Les partenaires sociaux et les chambres consulaires mènent actuellement une réflexion sur le sujet. Je note avec intérêt que certaines branches professionnelles ont, par accord, revalorisé les minima de la grille. Le débat est ouvert.

S'agissant du contrôle de la formation professionnelle, je rappelle qu'il est organisé à deux niveaux : national, avec une cellule au sein de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et territorial avec les DIRECCTE. Certes, on peut toujours espérer plus d'effectifs dans ces services. Mais il importe surtout de bien cibler les contrôles à effectuer en déterminant les situations à risque. Je dirai à titre d'exemple que nous sommes très vigilants sur toutes les dérives que l'on pourrait qualifier de sectaires de certains organismes de formation. Nous veillons enfin à la bonne utilisation des fonds de la formation par les entreprises avec l'aide de l'IGAS.

Sur le bonus/malus, nous n'avons même pas une année de recul. En tout cas, ce système ne vise pas à faire en sorte que certains se dédouanent de leurs responsabilités à l'égard de la jeunesse de France en se contentant de payer davantage. Nous verrons, à l'avenir, s'il convient de modifier le dispositif comme c'est le cas actuellement pour la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

M. le ministre. Je remercie tous ceux qui soutiennent ce projet de budget ou qui ont souligné ses aspects positifs. Je le répète, je ne le juge pas à l'aune de l'augmentation de ses crédits – 4 % par rapport à 2012. Ce n'est pas un élément de fierté : il est absolument nécessaire de mobiliser des moyens pour mener la bataille de l'emploi. Certains ont objecté que cela ne suffisait pas pour lutter contre le chômage. Oui, les politiques dites de l'emploi ne suffisent pas – c'est vrai aujourd'hui comme par le passé. Le contexte économique, la compétitivité interviennent également. Le débat est en cours et débouchera sur des décisions. Nous aurons, au plus tard au début de l'année prochaine, l'ensemble des éléments qui permettent à notre économie de mieux fonctionner.

Cela commence avec l'Europe. La situation est stabilisée avec la mise en œuvre des décisions qui ont été prises au Conseil européen de juin dernier. Pour la France, il y a la Banque publique d'investissement (BPI), les mécanismes de compétitivité – hors prix ou non. Évitions, à cet égard, les débats globalisants : toutes les entreprises françaises ne sont pas dans la même situation. Toutes réclament une baisse des charges. Mais faut-il baisser les cotisations pour tout le monde ? Ne l'oublions pas, celles-ci servent aussi à financer un certain nombre de dispositifs indispensables à la cohésion sociale, et donc au bon fonctionnement de notre économie. Le social et l'économique ne s'opposent pas.

Dans le domaine du droit du travail et de la sécurisation de l'emploi, au terme de la négociation et des débats qui se tiendront devant le Parlement, les orientations devant être traduites de manière législative, des décisions seront prises. Je rappelle qu'il n'y a pas un droit autonome fixé par les partenaires sociaux : il y a une modalité de préparation de la décision par la négociation. C'est mieux, c'est plus stable et plus efficace mais, au bout du compte, c'est le Parlement qui vote la loi, contrairement à ce qui se passe par exemple en Allemagne où des règles, quasiment de nature législative, sont fixées par les partenaires sociaux. C'est le cœur de l'articulation entre démocratie sociale et

démocratie politique. Pour moi, la démocratie sociale fait partie de la démocratie mais elle ne résume pas la totalité du fonctionnement de la démocratie. Je le répète, c'est au Parlement que se vote la loi.

Au tout début de l'année prochaine, l'ensemble des décisions nécessaires à l'action des entreprises sera donc connu. Cela leur permettra d'agir dans un panorama stabilisé. Car s'il est vrai que beaucoup nous demandent de modifier les règles, tout aussi nombreux sont ceux qui dénoncent l'instabilité de celles-ci.

Voilà pourquoi il ne faut pas résumer la politique en faveur de l'emploi à la discussion du budget de l'emploi.

Sur les contrats aidés, nous les maintenons au même niveau. J'ai dû cependant en prévoir 40 000 supplémentaires en urgence du fait des modalités de gestion, pour le moins étranges, du précédent Gouvernement. Nous n'avons toujours pas récupéré le niveau du début de l'année. Cela explique sans doute la « baisse » du chômage constatée en début d'année 2012... Il est vrai que l'emploi aidé est une forme de drogue. Il faut se maintenir au bon niveau tout au long de l'année prochaine.

Sur l'outre-mer, la tendance est à supprimer les dispositifs propres à l'outre-mer. Il faut donc lire le dispositif global pour prendre en compte les crédits destinés à ces départements et territoires. Je vous indique simplement que la proportion de contrats aidés – et il en ira de même pour les emplois d'avenir – affectée à l'outre-mer est plus importante que ce que représente démographiquement l'outre-mer par rapport à l'ensemble français. Et c'est légitime compte tenu de la dégradation de la situation de l'emploi, notamment des jeunes, en outre-mer. À cet égard, La Réunion est sans doute le département qui connaît le plus de difficultés.

Je précise encore qu'il n'est pas question qu'il y ait une sorte de balance, avec une baisse de l'effort en termes d'emplois aidés et une augmentation de l'effort en termes d'emplois d'avenir. Tant que la situation de l'emploi sera aussi dégradée, nous maintiendrons le même effort sur les emplois aidés, tout en montant en puissance sur les emplois d'avenir. Le présent budget traduit parfaitement cette volonté.

S'agissant du service public de l'emploi, nous avons décidé d'attribuer 2 000 emplois supplémentaires à Pôle emploi. C'est, proportionnellement, un effort supérieur à celui qui sera fait, l'année prochaine, dans le domaine de la sécurité. Je le dis, non pour m'en réjouir, mais parce que c'était indispensable pour le bon fonctionnement de Pôle emploi. Cela étant, ce ne sera pas suffisant et des évolutions, au sein de l'organisme, seront absolument nécessaires. Des redéploiements doivent s'effectuer de manière à transformer les emplois administratifs en emplois d'accompagnement du chômeur. Cette réforme a été adoptée à l'unanimité par le conseil d'administration de Pôle emploi, qui comprend les organisations patronales et syndicales nationales. Il ne s'agit pas de

fixer un chiffre par conseiller : il faudra ainsi consacrer beaucoup de temps à ceux qui sont extrêmement loin de l'emploi tandis que des jeunes, qui ont l'habitude d'Internet, n'auront pas besoin de se déplacer pour faire le point. Il faut différencier en fonction des situations. Cette différenciation, qui n'allait pas de soi, permettra d'apporter un meilleur service aux demandeurs d'emploi.

Sur les missions locales, oui, nous renforçons les moyens dans le cadre de la gestion des emplois d'avenir – 30 millions seront affectés pour des emplois ou le financement d'actions au sein de ces missions.

Sur le service public local de l'emploi, il n'est absolument pas question de l'écarter d'autant qu'il fonctionne parfois extrêmement bien autour des sous-préfets, qui gèrent des territoires petits et homogènes. Cela étant, il y a une très grande différence de qualité dans la mise en œuvre de ce service public. Compte tenu de la situation d'urgence que nous connaissons, nous nous appuierons sur les meilleurs.

Sur les publics, vous avez insisté sur les 1 000 emplois supplémentaires en faveur des personnes en situation de handicap. Le plan étant triennal, ce seront 1 000 postes créés chaque année dans les entreprises adaptées. Cela représente une augmentation de 9 % des crédits.

Sur l'insertion par l'activité économique (IAE), vous avez compris quelle était la préoccupation du Gouvernement. Du reste, en la matière, comme sur l'allocation équivalent retraite (AER) ou la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), les amendements sont libres. La Constitution prévoit cependant qu'ils doivent être gagés, ce qui n'est pas toujours facile, même lorsqu'un budget est en augmentation... Nous poursuivrons la discussion pour trouver le dispositif le plus efficace.

Sur l'aide au conseil et la gestion prévisionnelle, des efforts supplémentaires sont en effet nécessaires mais dans le cadre de l'équilibre que je viens de décrire.

Voilà, je pense avoir répondu aux interrogations des uns et des autres sans avoir cependant le sentiment d'avoir épuisé le débat qui, comme chacun le sait, doit être mené sans tabou.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Merci, messieurs les ministres, pour votre disponibilité.

II. EXAMEN DES CRÉDITS

La Commission des affaires sociales examine, pour avis, les crédits pour 2013 de la mission « Travail et emploi » sur le rapport de M. Jean-Patrick Gille sur les crédits relatifs à l'emploi, sur le rapport de M. Francis Vercamer sur les crédits relatifs au travail, et sur le rapport de M. Gérard Cherpion sur les crédits relatifs au compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

Mme la présidente Catherine Lemorton. Après avoir entendu, hier, les ministres, M. Sapin et M. Repentin, nous examinons ce matin, pour avis, les crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2013.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis, pour la partie « Emploi ». Nous connaissons les contraintes qui pèsent sur nos finances publiques, et il n'a pas été facile pour le Gouvernement de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour faire progresser les crédits de cette mission, qui représentent plus de 10,3 milliards d'euros en crédits de paiement et 12,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Mais il est plus que jamais nécessaire de soutenir l'emploi dans le contexte actuel d'aggravation du chômage.

L'effort est conséquent ; il répond à deux des trois priorités fixées par le Gouvernement : l'emploi et la jeunesse. Cet effort est particulièrement visible dans ce budget. D'abord, 100 000 emplois d'avenir – qui s'adressent aux jeunes peu ou pas qualifiés et résidant dans des quartiers où le chômage est très important – seront financés en 2013 : ils ont été lancés hier à Matignon. Ensuite, les contrats de génération répondront, pour le secteur marchand, à cette double priorité : emploi des jeunes et maintien dans l'emploi des *seniors*, eux aussi particulièrement vulnérables dans un contexte de chômage important.

S'agissant de ces deux dispositifs, qui constitueront les outils phares de la politique de l'emploi en matière de contrats aidés, je tiens à insister à nouveau sur l'importance de la prise en compte de leur déploiement au niveau territorial. L'association étroite au plan local de l'ensemble des acteurs de la politique de l'emploi, qu'il s'agisse des agences de Pôle emploi, des missions locales, du réseau des Cap emploi ou des régions et des départements, sera l'une des conditions nécessaires de leur succès. C'est pourquoi je vous soumettrai tout à l'heure un amendement destiné à renforcer les dispositifs locaux d'accompagnement, qui accompagnent le tissu associatif et les acteurs de l'insertion par l'activité économique, en vue de la mise en œuvre des emplois d'avenir.

La priorité accordée à la jeunesse se manifeste aussi par le maintien des crédits pour les différents dispositifs en faveur des jeunes, ce qui est déjà presque une victoire en période de disette budgétaire. Missions locales, maisons de l'emploi, écoles de la deuxième chance, contrat d'insertion dans la vie sociale

(CIVIS), Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) et apprentissage voient ainsi leurs crédits maintenus. En revanche, les contrats d'autonomie – dont nous étions nombreux à souhaiter la disparition – sont supprimés ; le Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) perd mystérieusement 1,4 million d'euros, que je vous proposerai de rétablir par amendement.

Les contrats aidés sont renforcés. Je tiens à rappeler que cette année le Gouvernement, constatant que l'essentiel des crédits prévus pour 2012 avait été consommé dès le premier semestre, a d'abord ouvert 80 000 emplois aidés supplémentaires à l'été – contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et contrats initiative emploi (CIE) – avant d'annoncer, il y a une dizaine de jours, un renforcement supplémentaire : 40 000 contrats aidés de plus seront disponibles pour 2012. Il s'agit d'un effort sans précédent !

Je souligne aussi que les crédits alloués au financement de l'activité partielle atteignent 70 millions d'euros et que 1 000 postes adaptés supplémentaires, destinés aux travailleurs handicapés, seront ouverts.

Cet effort est encore visible dans le renforcement des moyens humains de Pôle emploi, puisque 2 000 emplois supplémentaires seront financés directement par l'État en 2013. Mais nous attendons, en contrepartie, que Pôle emploi redéploie 2 000 emplois qui existent déjà du *back office* vers le *front office*, c'est-à-dire vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

En outre, il est mis fin au prélèvement sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui, malgré les efforts conjoints de Gérard Cherpion et de moi-même, a été ponctionné, en deux ans, de 600 millions d'euros sur 2,1 milliards de collecte. Je me réjouis donc de cette prise de position du Gouvernement, car il était pour le moins dommage que ce fonds connaisse de graves difficultés financières deux ans seulement après sa création. Le fonds aura ainsi les moyens d'assurer ses missions : la péréquation des fonds des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour la professionnalisation, notamment les contrats de professionnalisation, et la formation professionnelle des salariés et des demandeurs d'emploi qui ont le moins accès à la formation. Il pourra donc soutenir les efforts de formation liés aux emplois d'avenir. Je proposerai aussi que la quote-part des OPCA au fonds paritaire fasse l'objet de trois versements au cours de l'année pour éviter de trop grandes variations de trésorerie au cours de l'année.

Je souhaite maintenant vous faire part de plusieurs préoccupations.

Nul n'ignore plus que l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) rencontre des difficultés financières très lourdes, qui menacent son existence. Nous attendons le plan de refondation stratégique que son président présentera le 15 novembre prochain. Nous ne doutons pas de la volonté du Gouvernement de porter secours à l'association ; il n'en demeure pas moins qu'une profonde réforme des modalités de son

fonctionnement et de la gestion de son patrimoine immobilier et technique devra être envisagée pour lui permettre de retrouver une certaine compétitivité et de se repositionner comme l'opérateur public dont le cœur de métier est la qualification professionnelle des salariés et demandeurs d'emploi. Il serait aussi souhaitable que la représentation nationale soit associée au suivi du redressement de l'AFPA.

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est un secteur clé pour l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, avec un potentiel de création d'emplois important. Composé essentiellement des entreprises d'insertion, il est confronté à des difficultés liées à l'augmentation importante des coûts réels dans les dernières années, alors que l'aide au poste n'a pas été revalorisée depuis 2002. Une mission commune de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) est en cours pour remettre à plat les modalités de financement des entreprises de ce secteur, comme le ministre nous l'a indiqué hier. Il me semble toutefois important de lui adresser dès maintenant un message fort. C'est pourquoi je vous proposerai tout à l'heure un amendement visant à renforcer de 10 millions d'euros les crédits de l'aide au poste.

Nous avons longuement évoqué hier l'allocation équivalent retraite (AER) et j'y reviendrai sous la forme d'un amendement.

La seconde partie de mon rapport sera consacrée aux moyens de Pôle emploi. Les nombreuses auditions que j'ai menées m'ont permis de constater que la fusion de l'ancienne Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des Assedic s'est réalisée dans des conditions difficiles et pour un coût non négligeable – on peut estimer le surcoût à 300 millions d'euros par an –, sans apporter les gains d'efficacité attendus. Le budget de Pôle emploi, hors versement des indemnités chômage, avoisine les 5 milliards d'euros pour 2013, dont presque 3 milliards consacrés à la masse salariale.

Les économies attendues de la réforme ont été entièrement absorbées par la fusion, et en particulier par les conditions avantageuses dans lesquelles a été menée la fusion des anciens salariés des Assedic et des anciens agents de l'ANPE.

Cette fusion a, de plus, rendu nécessaire une politique immobilière de regroupement qui, c'est peu de le dire, n'a pas encore produit les effets escomptés. Les locaux choisis, qui doivent être grands, sont souvent excentrés, ce qui n'est pas une bonne chose.

Pôle emploi a donc connu une première phase de mise en place difficile, qui a coïncidé avec un fort afflux de demandeurs d'emploi en raison de la dégradation de la situation économique : les conditions de suivi des demandeurs d'emploi se sont dégradées, alors qu'elles devaient s'améliorer.

L'opérateur se trouve désormais à l'aube d'une deuxième phase, dont on peut souhaiter qu'elle soit celle de la maturité, avec le plan Pôle emploi 2015. Il

est essentiel que la nouvelle instance puisse offrir un service d'accompagnement aux demandeurs d'emploi digne de ce nom, ce qui n'a pas toujours été le cas.

Des réformes profondes sont en cours et il faut espérer qu'elles portent leurs fruits. Ainsi, la nouvelle convention tripartite procède à de fortes réorientations de la stratégie d'accompagnement et de suivi des chômeurs, privilégiant désormais une approche différenciée des demandeurs d'emploi en fonction de leur profil, au lieu d'une approche unique et systématique, qui n'est pas efficace.

Une nouvelle démarche de pilotage par la performance vise à substituer aux indicateurs de mesure de l'activité de Pôle emploi de véritables indicateurs de performance, cette logique devant être déclinée au niveau de chaque agence, avec une marge de manœuvre plus importante laissée aux managers pour adapter les actions de Pôle emploi en fonction des spécificités des bassins d'emploi de leur ressort.

La territorialisation de l'action de Pôle emploi apparaît aujourd'hui très insuffisante : les agences ont tendance à fonctionner parfois en vase clos, sans coordination ni concertation suffisante avec l'ensemble des autres acteurs du terrain, qu'il s'agisse des acteurs du service public de l'emploi, comme les missions locales, le réseau des Cap emploi ou encore les maisons de l'emploi, des collectivités locales, et même des entreprises implantées sur les territoires. Sur ce point, la création de Pôle emploi a même constitué une régression ; des progrès sont indispensables.

Il convient également de simplifier des procédures et des outils excessivement complexes. Ainsi – j'ai évoqué hier cette question devant les ministres, qui n'ont pas désapprouvé –, le pilotage régional de la politique de l'emploi pourrait être amélioré par une fusion du conseil régional de l'emploi (CRE) et du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). De plus, les opérateurs pourraient être représentés dans cette nouvelle instance : ainsi, il n'y aurait qu'un seul comité, où financeurs et principaux opérateurs pourraient définir et mettre en œuvre une politique régionale.

L'application de la convention Unédic pour le calcul, notamment, des droits à indemnisation chômage des demandeurs d'emploi est, par ailleurs, beaucoup trop complexe : elle conduit à un taux d'erreur des premiers calculs d'indemnisation lors de l'entretien initial qui avoisine les 20 % ! Cette complexité prouve à elle seule à quel point le projet du « métier unique », qui a initialement prévalu lors de la fusion, était une erreur profonde ; mis en œuvre durant un an, il a conduit à de grandes difficultés, pour les demandeurs d'emploi comme pour les salariés de Pôle emploi.

De même, on constate que les agents de Pôle emploi n'ont souvent accès qu'à l'offre de formation proposée par Pôle emploi, alors qu'ils devraient disposer

d'un outil global unique permettant de connaître l'ensemble de l'offre de formation proposée et de prescrire ainsi la formation qui sera la plus adaptée. Un projet en ce sens, « Dokelio », existe.

Comment envisager une totale polyvalence des agents, à qui l'on demanderait d'assurer à la fois l'accompagnement des demandeurs d'emploi, leur indemnisation et leur orientation dans les meilleures conditions ? Il faut y renoncer, même si l'existence d'un socle commun de compétences est souhaitable. Cela pose la question du maintien d'un entretien unique, tel qu'il est aujourd'hui matérialisé dans l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID), qui ne satisfait pas les demandeurs d'emploi auxquels il est demandé, en cinquante petites minutes, d'exposer leur situation, avant de se voir proposer la signature du plan personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), alors même qu'ils n'ont souvent qu'une idée très floue du niveau d'indemnisation dont ils vont pouvoir bénéficier – et cet entretien est mené par un conseiller qui ne sera pas celui qui les accompagnera par la suite !

Ces problèmes méritent d'être approfondis et je me réjouis que la Commission ait décidé de créer une mission d'information relative à Pôle emploi. L'enjeu est de taille : l'opérateur central du service public de l'emploi pèse environ 34 milliards d'euros (indemnisation du chômage comprise), avec une masse salariale de 3 milliards d'euros. La mission pourra aussi se pencher sur les rapports de Pôle emploi avec les opérateurs privés de placement.

Les moyens sont donc là et il s'agit d'améliorer l'efficacité de Pôle emploi par un renforcement de sa déconcentration, par un management laissant une plus grande autonomie aux directeurs d'agence sur le terrain et par un renforcement des effectifs et des moyens dédiés directement à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des employeurs.

Ce budget, nul ne peut le nier, est particulièrement volontariste. C'est pourquoi je vous appelle, mes chers collègues, à vous prononcer en faveur de l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », ainsi que de l'article 71 rattaché, qui supprime l'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise instituée par la loi pour l'initiative économique de 2003.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis, pour la partie « Travail ». Pour la quatrième année consécutive, j'ai l'honneur d'être le rapporteur pour avis de notre commission pour les programmes 111 et 155 de la mission « Travail et emploi ».

Je ne peux que remarquer l'absence d'impulsion nouvelle donnée à ces deux programmes qui s'inscrivent dans la continuité des politiques menées par le précédent Gouvernement.

En termes de présentation budgétaire, j'observe que le nouveau Gouvernement ne m'a communiqué que l'évolution globale des crédits de la

mission pour 2014 et 2015, alors que je disposais toujours précédemment de l'évolution prévisionnelle par programme. L'intérêt de la programmation pluriannuelle m'apparaît dès lors limité en termes d'anticipation économique : on ne connaît pas l'hypothèse de répartition des réductions annoncées entre les quatre programmes de la mission.

Sur le fond, je ne peux que me réjouir de la mise en œuvre progressive de certaines des préconisations que je formule depuis quatre ans. Par exemple, avec le déploiement du deuxième plan « Santé au travail », je constate que l'effort de recherche dans le domaine de la santé au travail a été poursuivi, que le calendrier de la réforme de la médecine du travail a été respecté, les nouvelles dispositions étant entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2012, et que les risques psychosociaux sont désormais intégrés à la politique publique de santé au travail.

En revanche, je ne peux que regretter le manque d'ambition du Gouvernement en ce qui concerne les conseils de prud'hommes. Comme je l'avais indiqué dans mon avis sur le projet de loi de finances pour 2011, plusieurs améliorations pourraient être apportées au système prud'homal, notamment la mise en place d'audiences foraines, pour rapprocher la justice des citoyens, et l'aménagement de la formation des conseillers. Les conventions entre l'État et les organismes agréés de formation prendront fin en 2013 : leur renégociation constituerait un cadre propice à l'organisation d'une concertation.

Je souhaite maintenant partager avec vous quelques réflexions sur le thème que j'ai choisi pour l'avis : le dialogue social. En 2013, le système français de relations collectives connaîtra deux inflexions majeures : l'achèvement de la réforme de la représentativité des organisations syndicales et le lancement de celle des organisations d'employeurs, pour laquelle je milite depuis plusieurs années. La constitutionnalisation du dialogue social, souhaitée par le Président de la République et le Premier ministre, doit également être pour nous un sujet de réflexion. Le ministre a apporté hier quelques précisions à ce sujet.

Depuis dix ans, le rôle dévolu aux partenaires sociaux en France a considérablement évolué : ceux-ci occupent désormais une place centrale dans l'élaboration du droit du travail. On constate, d'ailleurs, une grande vitalité du dialogue social en France. En 2011, quarante-six accords nationaux interprofessionnels, près de 2 000 textes de branche et 34 000 accords d'entreprise ont ainsi été signés. Ce haut niveau d'activité conventionnelle résulte de la mobilisation des partenaires sociaux, conscients non seulement de leur nouveau rôle, mais aussi de l'implication de l'État qui apporte, par différents dispositifs, son soutien à la négociation collective.

Toutefois, il me semble que l'architecture du dialogue social devrait être améliorée. Il serait d'abord nécessaire, me semble-t-il, de créer un Conseil permanent du dialogue social ; j'ai déposé une proposition de loi en ce sens au mois de juillet 2011. Il n'existe pas aujourd'hui d'instance d'organisation et de coordination du dialogue social au niveau national ; or je suis convaincu que la

création d'une telle structure serait très utile, car elle permettrait aux partenaires sociaux de débattre au long cours, de manière plus apaisée. Le Commissariat au dialogue social et à la prospective, dont la mise en place a été annoncée lors de la grande conférence sociale, ne remplira vraisemblablement pas ce rôle : placé auprès du Premier ministre, il devrait plutôt produire un travail de prospective partagée, et ne serait pas un lieu de négociation.

Ensuite, les branches professionnelles doivent être restructurées. En 2012, le ministère du travail recense environ 700 conventions collectives en vigueur, dont la moitié a un champ d'application seulement régional ou local. Plus de 60 % des conventions couvrent moins de 5 000 salariés. Cette situation n'est pas satisfaisante : un regroupement des branches doit *a minima* être opéré. On pourrait, par exemple, s'appuyer sur le travail de restructuration qui a été accompli dans le secteur du spectacle.

Enfin, le renforcement du dialogue social territorial me semble fondamental. Il s'agit non pas de créer un niveau supplémentaire de normes, mais de permettre aux partenaires sociaux de concevoir des plans d'action sur des questions d'intérêt local et de définir des priorités à mettre en œuvre sur un territoire.

Au niveau national, l'implication des partenaires sociaux dans l'élaboration de la loi découle des procédures de consultation préalable instituées par la loi « Larcher » et par les protocoles des deux chambres du Parlement. Le bilan de l'utilisation de ces procédures apparaît positif, ce qui a conduit le Gouvernement à envisager la constitutionnalisation de ces principes et, de manière plus générale, du dialogue social.

À cet égard, de nombreuses interrogations subsistent. Tout d'abord, le législateur sera-t-il tenu par le contenu des accords conclus par les partenaires sociaux dans le cadre de la concertation préalable ? Cela semble difficile à double titre : au regard du droit d'amendement des parlementaires et de la rédaction parfois ambiguë des accords. La transposition législative de ces derniers peut donc impliquer un travail de réécriture. Mais la modification par le législateur des dispositions de l'accord peut, à terme, avoir des effets négatifs sur les conditions de négociation, qui pourraient se révéler moins loyales si une intervention politique était escomptée.

Ensuite, quelle attitude doit adopter le Gouvernement si une partie des organisations syndicales ne signe pas l'accord ? L'absence de reprise des dispositions négociées constituerait un désaveu pour les organisations signataires. Les personnes que j'ai auditionnées ont toutes rappelé la nécessité que le Parlement respecte l'équilibre global des accords conclus : quelle serait l'utilité d'une constitutionnalisation qui ne comporterait aucune contrainte de fond pour le législateur ?

Je propose donc de commencer par réfléchir à la possibilité de mettre en place un gel temporaire de l'initiative parlementaire et gouvernementale sur des dispositions en cours de renégociation par les partenaires sociaux. Ce gel offrirait aux organisations un cadre de discussion plus sécurisé, mais il suppose d'améliorer l'information entre les partenaires sociaux et les élus, en particulier sur les projets en cours de négociation.

En ce qui concerne l'évolution des règles de représentativité syndicale et patronale, je souhaite évoquer un instant avec vous la réforme de la représentativité des organisations d'employeurs. Je me réjouis du lancement de ce chantier, que j'appelle de mes vœux depuis longtemps : il me semble, en effet, qu'un parallélisme des formes est nécessaire pour renforcer la légitimité de ces organisations et tenir compte des évolutions de la structure économique de notre société.

Plusieurs options sont aujourd'hui en débat : l'élection, le décompte des membres ou un système mixte. Nous verrons ces prochains mois sur quelles règles se mettront d'accord les organisations patronales – si elles y arrivent, ce qui est loin d'être sûr !

J'appelle, par ailleurs, votre attention sur les importantes conséquences qu'entraînera la réforme de la représentativité des syndicats, qui s'achèvera l'an prochain. En particulier, comment sera opérée la nouvelle répartition des sièges dans les instances nationales, régionales et locales auxquelles participent les syndicats de salariés ? Ce problème se posera dans de très nombreuses structures, parfois de premier plan, telles que le Conseil économique, social et environnemental ou les caisses de sécurité sociale, ce qui aura des conséquences pour le financement des organisations syndicales. Le ministre, hier, semblait sceptique sur ces probables revendications : je serais étonné au contraire qu'elles n'émergent pas rapidement. La loi du 20 août 2008 n'a pas réglé cette question : elle s'est limitée à ôter leur capacité de négociation aux acteurs ayant perdu leur représentativité.

Enfin, j'ai consacré la dernière partie de mon avis au financement du dialogue social, une question sur laquelle je travaille depuis plusieurs années. J'ai été notamment membre de la commission d'enquête dont notre ancien collègue Nicolas Perruchot était le rapporteur, dont le rapport qui n'existe pas.

Le système de financement actuel des syndicats repose sur trois catégories de revenus – les cotisations, les ressources issues du paritarisme et les subventions publiques – dont le poids est très variable dans le budget des syndicats – vous trouverez des chiffres dans mon rapport.

Des progrès ont été accomplis en matière de transparence avec l'obligation de certification et de publication des comptes. Les organisations doivent, je le rappelle, soit publier leurs comptes sur le site du *Journal officiel*, lorsque leurs ressources sont supérieures ou égales à 230 000 euros, soit déposer leurs comptes

auprès de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) compétente, si elles choisissent de ne pas publier leurs comptes en ligne. À ce jour, 554 comptes ont été déposés sur le site du *Journal officiel* et dans les DIRECCTE : 365 pour les organisations d'employeurs et 189 pour les organisations syndicales salariées.

En concluant l'accord national interprofessionnel sur la modernisation du paritarisme et de son fonctionnement du 17 février 2012, les partenaires sociaux se sont aussi engagés dans une démarche de renforcement de l'encadrement et de la transparence du paritarisme de gestion. Cet accord instaure des principes de gouvernance clairs et rigoureux.

Cependant, si je me félicite de ces progrès, la question sensible des comptes des comités d'entreprise doit encore être traitée. Le dépôt d'un projet de loi a été annoncé par le Premier ministre : je l'attends de pied ferme.

La force du dialogue social réside dans sa légitimité : celle-ci est liée non seulement à la représentativité, mais aussi aux modalités de financement des acteurs du dialogue social – organisations d'employeurs et syndicats de salariés. J'insiste donc sur l'importance d'aller au terme de ces chantiers pour que le dialogue social s'affirme davantage, dans les années qui viennent, comme un vecteur essentiel de transformation des normes juridiques en lien avec les réalités vécues par les salariés et les employeurs au sein des branches professionnelles et des entreprises.

En conclusion, j'émetts un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi ».

M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis, pour le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ». La Commission des affaires sociales consacre pour la première fois un avis budgétaire au compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », créé en 2011. Les ministres ont présenté les crédits hier matin : je n'y reviens donc pas. Je voudrais, en revanche, partager avec vous les réflexions et les propositions auxquelles m'ont mené les nombreuses auditions que j'ai effectuées.

Il me semble, tout d'abord, nécessaire de réformer le financement de l'apprentissage, dont la structure apparaît trop éclatée et auquel concourent aujourd'hui des dispositifs de natures très différentes.

Il s'agit, en premier lieu, de la taxe d'apprentissage, dont le montant s'élevait en 2011 à 1,9 milliard d'euros. Le produit de cette taxe est divisé en deux fractions inégales.

Le « quota », représentant 53 % de la collecte en 2012, dont les fonds alimentent le compte d'affectation spéciale, pour 22 % de la collecte, et financent

les centres de formation d'apprentis, pour 31 % de la collecte – le quota sera porté à 55 % en 2013, 57 % en 2014 et 59 % en 2015 ;

Le « hors quota », ou barème, représentant 47 % du produit de la taxe en 2012, qui est réservé aux premières formations technologiques et professionnelles.

À la taxe d'apprentissage sont assimilées deux autres contributions : la contribution au développement de l'apprentissage – 722 millions d'euros en 2011 – et la contribution supplémentaire à l'apprentissage – 235 millions prévus pour 2013.

Divers avantages fiscaux et sociaux ont été mis en place pour inciter les employeurs à recruter des apprentis : une exonération de cotisations sociales sur les salaires des apprentis, totale pour les entreprises artisanales et de moins de onze salariés, partielle pour les autres – 1,3 milliard d'euros en 2012 – ; l'indemnité compensatrice forfaitaire versée par les régions – 800 millions d'euros en 2012 – ; un crédit d'impôt pour les employeurs d'apprentis – 470 millions d'euros en 2012 – ; une exonération d'impôt sur le revenu de l'apprenti – 285 millions d'euros en 2012.

À ces avantages pérennes se sont ajoutées trois mesures temporaires de soutien financier : le dispositif « zéro charges », pour 29 millions d'euros en 2009 et 2010 ; la prime à l'embauche d'un apprenti, pour 196 millions d'euros sur la même période ; enfin, la prime à l'embauche d'un alternant supplémentaire, pour 40 millions d'euros pour 2011 et 2012.

Cette brève présentation des montants et des dispositifs en jeu vous aura fait comprendre, mes chers collègues, toute la complexité du financement de l'apprentissage.

Trois pistes de réforme ont été évoquées lors des auditions.

Tout d'abord, il semble nécessaire de réduire le nombre d'organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA). On en dénombre aujourd'hui 144, répartis entre 63 établissements consulaires, 55 OCTA nationaux et 26 OCTA régionaux. Bien que leur nombre ait déjà été fortement réduit – il en existait 563 en 2003 –, il semble encore trop élevé pour permettre une gestion optimale des financements et engendre une forte concurrence entre les structures. À titre de comparaison, il existe maintenant, la suite à la réforme de 2009, une vingtaine d'organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA).

On constate, de plus, d'importants écarts de collecte entre les OCTA : trois organismes concentrent 30 % des montants, les dix plus importants réunissent 51 % de la taxe, alors que plus de cent OCTA gèrent moins de 10 millions d'euros, dont cinquante-six moins de 2 millions d'euros. Les frais de gestion varient également fortement selon les organismes : le coût moyen d'un dossier serait compris entre 10 et 2 655 euros. Pour l'ensemble des OCTA, les frais de gestion atteignent 30,3 millions d'euros.

Deux pistes de réforme des OCTA sont envisageables. La première consisterait à revoir leurs conditions d'agrément et à relever le seuil minimal obligatoire de collecte, à l'instar de ce qui a été accompli pour les OPCA. Ce seuil est actuellement fixé à 2 millions d'euros pour les OCTA à compétence nationale, et à 1 million d'euros pour les OCTA à vocation régionale. À titre de comparaison, il est de 100 millions d'euros pour les OPCA.

La seconde piste de réforme consisterait à rapprocher OPCA et OCTA, ce qui impliquerait une gestion paritaire des fonds de l'apprentissage, mais opérerait une véritable rationalisation du circuit de collecte. La branche de l'hôtellerie-restauration a déjà mis en œuvre un tel dispositif. Cette hypothèse semble particulièrement intéressante, car elle permettrait de constituer une politique globale de formation professionnelle et d'apprentissage.

Au-delà de la réduction du nombre d'OCTA, il me semble indispensable d'accroître la transparence sur l'affectation des fonds de l'apprentissage. Une meilleure information des financeurs et des bénéficiaires apparaît, pour le moins, nécessaire, afin de mettre en place les relations de coopération les plus efficaces possibles. Une réflexion sur la répartition des fonds devrait aussi être menée.

Enfin, pour ce qui concerne le financement de l'apprentissage, le bonus accordé aux entreprises de 250 salariés et plus qui comptent dans leur effectif plus de 4 % de jeunes en contrat d'alternance a fait l'objet de nombreuses critiques lors des auditions. Son montant serait trop faible pour être réellement incitatif, et son obtention auprès de Pôle emploi se révélerait difficile en pratique.

Face à cette situation, ce dispositif pourrait être aménagé. Son assiette pourrait, tout d'abord, être élargie : les salariés embauchés après un contrat d'alternance dans l'entreprise pourraient être comptabilisés dans la part des effectifs ouvrant droit au bonus, au moins pendant un moment – peut-être deux à trois ans. De nombreuses personnes auditionnées ont, de manière plus générale, insisté sur la nécessité de revoir les modalités de calcul du quota des « alternants ». La liste des entreprises bénéficiaires pourrait également être étendue aux structures de moins de 250 salariés accomplissant des efforts particuliers en matière de recrutement de jeunes en alternance. Le montant de l'aide pourrait, enfin, être augmenté.

L'engagement fort pris par l'ancien Gouvernement en faveur de l'apprentissage s'est traduit par une hausse du nombre d'entrées dans cette formation en 2011. Les premiers effets positifs de la loi du 28 juillet 2011 se font sentir. Vous trouverez des éléments de bilan à cet égard dans mon rapport.

J'espère donc que le nouveau Gouvernement poursuivra les efforts entrepris pour développer cette formation d'excellence, mais, au vu de nos échanges d'hier matin, je n'en doute pas. Trois orientations doivent selon moi être suivies pour construire une politique ambitieuse de l'apprentissage : l'amélioration

de l'orientation des jeunes, la valorisation de la voie de l'apprentissage et le développement des formations, par exemple dans les structures publiques.

De l'avis général des personnes auditionnées, l'orientation demeure l'un des principaux obstacles au développement de l'apprentissage, malgré les progrès accomplis depuis 2009. Je pense que celle-ci devrait être plus librement choisie par les jeunes, grâce à une information plus large et de qualité. Cela permettrait, sans doute, de réduire le nombre de « décrocheurs ».

La mise en place du service public de l'orientation doit être poursuivie. Je tiens à saluer, d'ailleurs, le travail remarquable accompli, dans un délai très court, par M. Jean-Robert Pitte, délégué interministériel à l'information et à l'orientation.

Un autre moyen de construire une politique forte en matière d'apprentissage réside dans la valorisation de cette voie. Il faut lutter contre la mauvaise image dont souffre cette filière et, surtout, mieux accompagner les apprentis et leurs maîtres d'apprentissage.

À cet égard, je souhaite présenter brièvement l'amendement que j'ai déposé et qui vise à mettre en place des dispositifs d'accompagnement renforcé des apprentis et de leurs maîtres d'apprentissage. Il s'agit de prévenir les ruptures de contrats, souvent dues au manque d'accompagnement tant des jeunes, qui découvrent l'entreprise, que des maîtres d'apprentissage, qui auraient besoin de référents pour les aider dans la formation de publics parfois difficiles.

La Fondation des orphelins apprentis d'Auteuil, que nous avons reçue, a mené, en Alsace, une expérimentation d'accompagnement, par des éducateurs spécialisés, d'apprentis et de maîtres d'apprentissage dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants. Cette expérimentation a donné de très bons résultats : tous les jeunes ont obtenu leur certificat d'aptitude professionnel (CAP) et le taux de rupture des contrats n'a pas dépassé 10 %. D'après les données transmises par la fondation, le coût de ce dispositif d'accompagnement renforcé s'élève à 15 200 euros pour vingt jeunes, soit 760 euros par jeune.

Mon amendement a donc pour objectif de déployer dans plusieurs régions un dispositif expérimental proche, qu'il faudra adapter selon les besoins des territoires. Son financement, à hauteur de 2 millions d'euros, permettrait d'en faire bénéficier environ 2 630 apprentis. Ce financement serait assuré par un transfert de crédits depuis l'action budgétaire relative aux contrats d'objectifs et de moyens pour le développement et la modernisation de l'apprentissage, dotée de 355 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013.

Cet amendement a reçu un avis *a priori* favorable du Gouvernement lors de l'audition des ministres par la Commission hier matin.

Mêlant savoir être et savoir agir, la formation en apprentissage constitue une voie de réussite, qui ne m'apparaît pas devoir être une source de conflits partisans. Nous devons tous œuvrer à son développement, car je rappelle que

l'apprentissage obtient des résultats exceptionnels en termes d'insertion professionnelle et permet non seulement à des jeunes qui se trouvent en difficulté dans le système scolaire d'obtenir un diplôme, mais aussi à des étudiants de bénéficier d'une première expérience professionnelle solide avant la fin de leur cursus universitaire.

Mme Monique Iborra. Le groupe SRC se réjouit de la hausse de plus de 4 % des crédits de la mission « Travail et emploi » qui avaient subi une baisse drastique sous la législature précédente, alors que la situation de l'emploi était très mauvaise. La rupture est nette.

Nous regrettons l'état dans lequel l'ancienne majorité nous laisse l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), qui est au bord du dépôt de bilan ; le Gouvernement a dû et devra encore intervenir pour la soutenir.

La rupture est visible également pour le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), qui ne subit plus de ponction, même s'il faudra encore examiner l'efficacité du service rendu et la façon dont le Parlement pourrait être associé à son travail.

Je regrette, monsieur Vercamer, que, malgré votre investissement en matière de dialogue social, vous vous prononciez contre l'adoption des crédits de la mission : lorsque l'on vous écoute, vous avez surtout souligné la continuité de ce budget avec ceux des années précédentes que vous avez votés. Je vois une contradiction dans votre attitude, mais sans doute s'agit-il d'une posture politique.

Les crédits alloués à l'activité partielle, qui avaient fortement diminué lors de la législature précédente, passent de 40 à 70 millions d'euros. Je note toutefois qu'une simplification de ce dispositif sera nécessaire.

Sur le dialogue territorial, je ne peux qu'approuver ce qui a été dit : il est beaucoup trop éclaté. Nous attendons avec impatience l'acte III de la décentralisation, qui pourra sans doute traiter de ce problème.

Vous avez parlé des conseils de prud'hommes, monsieur Vercamer, mais vous n'avez pas signalé la hausse des crédits destinés à la formation des salariés dans leurs fonctions syndicales.

La droite nous reproche souvent de ne pas prévoir suffisamment d'économies, mais vous n'avez pas parlé des importantes économies de personnel prévues dans le programme 155, qui perd 141 équivalents temps plein, soit 1,4 % de ses effectifs à périmètre constant, hors rattachement de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Ces pertes d'effectifs, le ministre l'a confirmé hier, ne concernent que l'administration centrale et pas les DIRECCTE, dont l'application aveugle de la révision générale des politiques publiques avait fait considérablement diminuer l'efficacité. Aujourd'hui, sur le terrain, les services de l'État et les DIRECCTE sont largement handicapés.

Je me réjouis, car je le demandais depuis longtemps, que la Commission ait décidé la création d'une mission d'information consacrée à Pôle emploi. Cette mission devra également s'intéresser aux missions locales, et plus largement à l'ensemble du service public de l'emploi.

Sur l'apprentissage, monsieur Cherpion, vous êtes à la fois juge et partie. Vous demandez des améliorations, ce qui est bien normal, mais nous aurions préféré qu'elles figurent dès le début dans la loi qui porte votre nom.

Votre rapport me paraît présenter une grave lacune, car il ne mentionne pas, m'a-t-il semblé, la place des régions dans l'apprentissage. Or ce sont bien elles qui en sont responsables, qui décident des ouvertures et des fermetures de sections, et qui ont permis sa forte croissance.

Mme Véronique Louwagie. Le groupe UMP se réjouit que ce budget maintienne nombre de dispositifs existants : contrat unique d'insertion (CUI), contrat de sécurisation professionnelle, école de la deuxième chance, contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)... Nous nous réjouissons également du maintien de l'aide aux postes adaptés ; les 1 000 postes supplémentaires prévus permettront de respecter un engagement pris par l'État en 2011 dans le cadre du pacte pour l'emploi en entreprises adaptées. Les exonérations de charge pour les toutes petites entreprises qui emploient des jeunes sont maintenues, ce qui est tout à fait louable. Il en va de même des maisons de l'emploi et des missions locales. Il est important de noter que cela s'inscrit dans la continuité d'une politique mise en place sous le Gouvernement précédent.

Nous regrettons, en revanche, l'arrêt trop brusque du contrat d'autonomie, qui avait pourtant permis d'aider 44 000 jeunes depuis sa création – il n'est pas certain que tous ceux qui étaient éligibles à ce contrat le seront aussi pour les emplois d'avenir qui sont mis en place aujourd'hui. Le Conseil économique, social et environnemental a récemment recommandé d'aider d'abord les jeunes des quartiers prioritaires, ce que permettait le contrat d'autonomie.

Nous regrettons également la décision, prise sans concertation avec le ministère chargé de l'artisanat, d'aligner le dispositif des auto-entrepreneurs sur celui des entrepreneurs individuels, et la fin des exonérations correspondantes. Le régime des auto-entrepreneurs perd ainsi une partie de son attrait.

Nous regrettons encore la diminution des crédits affectés à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), qui passent de 97 millions à 60 millions d'euros, et qui permettent pourtant d'aider nombre de petites et moyennes entreprises.

Nous déplorons également l'abrogation de l'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise. Certes, ce dispositif n'a été utilisé que 1 500 fois l'an dernier, mais il représentait un signal en direction de la création ou de la reprise d'entreprises.

Vous prévoyez de nouvelles dépenses, notamment celles liées aux emplois d'avenir : pour 150 000 emplois, ils coûteront 2,3 milliards d'euros. Cela en vaudra-t-il vraiment la peine ? N'aurait-on pas pu faire mieux avec un dispositif moins coûteux ?

Ce budget ne traite pas, en revanche, des contrats de génération, pourtant censés être un dispositif phare de la mandature. Certes, ils ne sont pas encore créés, mais le seront sans doute en 2013 : *quid* alors de leur traduction budgétaire ?

Nous nous réjouissons de la réflexion menée par Gérard Cherpion sur l'accompagnement des maîtres d'apprentissage et des apprentis ; le nombre de ruptures anticipées doit en effet retenir notre attention. Nous voterons donc l'amendement qu'il a déposé.

Au total, l'augmentation des crédits de cette mission tient essentiellement aux emplois d'avenir, qui ne donneront pas nécessairement satisfaction en matière d'expérience et de formation. N'aurait-il pas été préférable de renforcer plutôt l'apprentissage ?

Où en est la réflexion sur la baisse du coût du travail et le financement de la protection sociale ? Nous persistons à penser que l'amélioration de la situation de l'emploi passe par une diminution du coût du travail, donc des charges sociales. À cet égard, nous regrettons que le Gouvernement soit revenu sur la « TVA sociale » ou « TVA compétitivité ».

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP ne votera pas ce budget qui ne contient pas de solutions, pas de propositions fortes pour créer un choc en faveur de l'emploi.

M. Arnaud Richard. Nous nous félicitons tous du nombre de contrats aidés, même s'il paraît difficile de s'en satisfaire dans un pays où la création d'emploi ne se fait que par l'entreprise. C'est déjà une bonne chose que d'avoir stabilisé leur nombre.

Le ministre a redit hier la nécessité de territorialiser ces politiques et souligné que le sous-préfet pouvait être un acteur de ce processus : je m'en réjouis.

On sait combien il est difficile pour les acteurs du service public de l'emploi d'aider les jeunes les plus éloignés de l'emploi. L'indicateur 3-5 du programme 102 le montre d'ailleurs. La suppression du contrat d'autonomie ne me choque pas, mais les missions locales auront-elles encore les moyens d'aller chercher ces jeunes pour les amener vers l'emploi ?

Cela a été dit, vous prolongez beaucoup de dispositifs mis en place lors de la législature précédente. Je constate une baisse des moyens accordés à

l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE). Comment l'expliquez-vous ?

M. Repentin disait hier que la formation professionnelle n'avait pas forcément besoin de plus de moyens, mais qu'il lui fallait une meilleure gouvernance. Or le Gouvernement ne semble pas fixer de cap.

Sur le dialogue social, nous n'avons pas plus de visibilité. Un travail de fond est indispensable, notamment pour restructurer les branches professionnelles. Je m'interroge, moi aussi, sur la territorialisation et la constitutionnalisation du dialogue social.

Traitez-vous de l'apprentissage dans le cadre de la nouvelle réforme de la décentralisation ? Il faudrait simplifier les procédures et renforcer le statut et les moyens du maître d'apprentissage.

Ce budget s'inscrit pour partie dans la continuité de ce qui a été fait précédemment et certains efforts sont accomplis, pour autant le groupe UDI ne votera pas.

M. Christophe Cavard. Ce budget est en hausse de plus de 4% : nous nous en réjouissons d'autant plus que la situation de l'emploi ne cesse de se dégrader, notamment pour les jeunes et les *seniors*.

Cela dit, les emplois aidés, subventionnés, ne remplacent pas les emplois classiques : ils permettent d'aider des publics fragiles. Je veux donc insister sur le fait que ces contrats doivent être systématiquement accompagnés d'une formation, sous l'égide de l'État et des collectivités territoriales – je pense aux régions et aux départements.

Nous nous réjouissons du soutien apporté par le Gouvernement à l'AFPA.

Nous soutenons fortement, vous le savez, l'économie solidaire et les entreprises d'insertion. Le ministre a répondu, hier, sur le rapport de l'IGAS. Nous estimons toutefois qu'il serait bon de faire dès cette année un geste en faveur de ce secteur, peut-être en augmentant l'aide au poste.

Les augmentations d'effectifs prévues à Pôle emploi constituent une avancée incontestable. Il serait judicieux que la mission d'information se penche sur les rapports entre Pôle emploi et les différents prestataires privés ; ceux-ci font parfois du très bon travail, mais il serait bon que nous en sachions un peu plus sur ce sujet.

J'ai bien compris que la représentativité des organisations d'employeurs était le cheval de bataille de Francis Vercamer, mais le rapport demeure assez flou. Nous devons effectivement en débattre, de façon constructive. Il faudra aussi écouter les plus petites entreprises, et pas seulement celles qui ont de gros moyens

et qui écrivent des tribunes dans la presse, mais qui ne détiennent pas forcément les bonnes solutions.

Enfin, nous croyons au rôle citoyen des entreprises et l'apprentissage doit être pour elles une manière de l'exercer.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi. Je ne surprendrai personne en disant que je me retrouve entièrement dans les propos de Monique Iborra.

Madame Louwagie, nous venons de fêter les trente ans des missions locales pour l'emploi : elles ont donc été soutenues par de nombreuses majorités successives. Elles seront fortement sollicitées pour la mise en œuvre des emplois d'avenir : 30 millions d'euros sont prévus pour assurer le travail de suivi.

Vous avez ressuscité le débat sur le contrat d'autonomie, et je m'en étonne un peu, car l'opposition d'alors n'était pas seule à s'y opposer : ils coûtaient extrêmement cher pour une efficacité discutable. Arnaud Richard, je m'en souviens, les avait proprement exécutés lors du débat en séance publique.

Monsieur Richard, nous voulons effectivement apporter des solutions notamment aux jeunes en zones urbaines sensibles (ZUS) – ces publics connaissent des taux de chômage de 40 %, voire 60 %. Les emplois d'avenir leur sont destinés en priorité, et les missions locales seront fortement mobilisées. Le ministère de la ville entend également expérimenter les « emplois francs » dans quatre agglomérations : en l'absence de consensus sur le bien-fondé de cette idée – contestée par certains, à droite comme à gauche – il me paraît judicieux d'en passer par une expérimentation.

Sur les emplois d'avenir aussi, certains sont critiques, sceptiques : donnons sa chance au produit !

Monsieur Cavard, sur la nécessité qu'une formation accompagne chaque emploi aidé, vous avez bien sûr raison. Les emplois d'avenir répondent à vos attentes en la matière. Il faut aussi noter qu'un suivi sera assuré pendant les trois années de durée de l'emploi d'avenir ; cela paraît évident, mais en réalité cela n'a jamais existé. Cela ne sera pas simple à mettre en œuvre, cela aura un coût qu'il faudra évaluer ; mais si cela fonctionne, peut-être pourra-t-on généraliser cette pratique à l'ensemble des contrats aidés. Par ailleurs, je ne doutais pas de votre soutien à nos propositions sur l'économie sociale et solidaire.

Je soutiendrai l'amendement proposé par Gérard Cherpion qui reprend des propositions que nous avons faites lors de la discussion de la loi portant son nom, notamment sur l'accompagnement et la médiation. Je suis moi-même président d'un centre de formation d'apprentis, et j'ai pu observer qu'un tout petit peu d'accompagnement permettait de faire chuter très rapidement le taux de rupture des contrats – même s'il est illusoire d'espérer que tous les contrats aillent à leur terme.

L'extension de l'apprentissage dans le secteur public serait en effet une excellente chose.

La baisse du budget de l'EPIDE m'avait, je l'avoue, échappé ; cela entre dans le cadre de la maîtrise des dépenses des opérateurs. Son financement relève de deux missions différentes et représente tout de même environ 90 millions d'euros pour 2 000 jeunes aidés environ, ce qui est beaucoup. Il faudra se pencher sur le sujet, d'autant que son précédent directeur a été limogé il y a peu, et qu'il semble aujourd'hui y avoir quelque flottement dans la gouvernance. L'EPIDE devra, à l'avenir, accueillir plus de jeunes pour un budget semblable.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis sur le travail. Je relève une incontestable continuité entre la politique d'hier et celle d'aujourd'hui. Dès lors, me dit-on, comment avoir approuvé hier ce que vous désapprouvez maintenant ? L'argument peut se retourner contre mes collègues socialistes qui désapprouvaient hier ce qu'ils approuvent aujourd'hui.

À périmètre constant, les programmes 111 et 155 sont tous deux en baisse, le premier de 2,1% et le deuxième de 3,7%. Quand un gouvernement affiche comme priorités nationales le dialogue social et sa constitutionnalisation, la santé au travail et la lutte pour l'emploi, présenter un budget en baisse dans les chapitres correspondants manque, pour le moins, de la cohérence la plus élémentaire. C'est la première raison qui me fait émettre un avis défavorable. La seconde tient à ce que, rapporteur pour avis de ce budget depuis déjà quatre ans, j'ai toujours disposé d'une évolution prévisionnelle des programmes à moyen terme, ce qui me paraît essentiel dans des domaines comme, par exemple, celui de la santé au travail. Or, cette année, le Gouvernement ne m'a communiqué que l'évolution annuelle de la mission « Travail et emploi ». Je ne sais donc pas comment va évoluer la politique gouvernementale dans les années à venir sur certains programmes. C'est pour ces raisons de principe que mon avis est défavorable en dépit de la relative continuité de l'action publique et de son utilité dans certains secteurs.

Voilà aussi plusieurs années que je réclame une réflexion sur la représentativité patronale. On m'a toujours répondu favorablement sur le principe, mais les partenaires sociaux n'ont jamais rien sollicité. Le Gouvernement souhaite maintenant qu'ils y travaillent. Je reconnais que le sujet est délicat : on ne peut pas davantage inscrire le principe d'une entreprise égale une voix que celui d'un salarié égale une voix. Comment en effet mettre à la même enseigne une entreprise artisanale et une entreprise de 200 000 salariés ? Il faut donc, pour que chacun trouve son juste poids dans la négociation, définir une formule intermédiaire, difficile à calibrer. La Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) a, pour cela, proposé des seuils, ce qui constitue une piste parmi d'autres : aux partenaires sociaux de déterminer entre eux le meilleur équilibre. Les auditions auxquelles j'ai procédé sur ce thème montrent de larges différences d'appréciation. L'accord sera donc probablement difficile à trouver et, si les partenaires sociaux n'y parviennent pas, nous devons sans doute

faire des propositions indépendantes des clivages politiques, mais inspirées par le bon sens.

L'idée de constitutionnalisation du dialogue social me rend perplexe. Ne relève-t-elle pas davantage de l'affichage que d'une bonne prise en compte de la réalité ? S'il s'agit seulement de constitutionnaliser les procédures de concertation, la loi les sécurise déjà. Et je note que le projet loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 n'a pas craint de remettre en cause un accord national interprofessionnel portant sur les indemnités de chômage versées aux signataires d'une rupture conventionnelle, qu'elle a taxées nonobstant la signature des parties. Prôner est bien, appliquer vaut mieux.

M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis sur l'apprentissage. Mon rapport porte sur un compte d'affectation spéciale donc sur une politique de l'État. J'ai naturellement mentionné le rôle des régions tout au long du rapport, en raison de l'importance de leurs interventions que je suis le premier à reconnaître. J'ai même établi un tableau récapitulatif de l'ensemble des dépenses qu'elles réalisent.

Je tiens aussi à préciser que le bonus accordé aux entreprises de 250 salariés et plus, dont le nombre de jeunes en contrat d'apprentissage est supérieur à 4 %, était inscrit non pas dans la loi du 28 juillet 2011, mais dans la loi de finances rectificative du 6 juillet 2011.

Je partage ce qu'a dit Christophe Cavard sur l'importance de la sensibilisation des petites entreprises (PME et TPE). C'est d'ailleurs le rôle incombant aux développeurs de l'apprentissage, qui ont pu impliquer des entreprises qui, auparavant, n'avaient jamais pris d'apprentis ou bien en avaient conservé un désagréable souvenir. Le projet de budget maintient les crédits qui leurs sont destinés, ce qui va dans le sens que vous souhaitez.

Véronique Louwagie et Arnaud Richard ont tous deux réaffirmé leur soutien au développement de l'apprentissage comme une voie, parmi d'autres, d'excellence et de réussite professionnelle. Outre-mer, il existe un outil analogue, le service militaire adapté (SMA) , qui permet de former, en alternance, chaque année 3 000 jeunes. L'objectif du dispositif a été porté à 6 000.

M. Michel Liebgott. Nous apprécions que l'ancienne majorité devenue opposition considère que nous nous inscrivons dans la continuité de son action, mais cela ne vaut que pour des mesures de détail. L'essentiel de notre politique de l'emploi marque au contraire une rupture. D'abord, sur les emplois aidés : au *stop and go* du Gouvernement précédent, nous substituons de véritables emplois aidés, d'une durée suffisante pour produire des effets tangibles. C'est le cas notamment des emplois d'avenir, que l'UMP aurait été bien inspirée de voter à entendre ce qu'elle dit aujourd'hui. Le deuxième étage de la fusée emploi c'est le contrat de génération, dans le sillon d'un dialogue social qui faisait jusqu'ici défaut. Ce contrat concernera à la fois les jeunes et les *seniors*, dont les taux de chômage ont augmenté respectivement de 10 % et de 17 %, avec une aggravation préoccupante

du chômage de longue durée (de plus d'un an) et de très longue durée (de trois ans et plus).

Une première mesure est intervenue, dans le décret du 2 juillet dernier, en faveur des carrières longues, pour faciliter les départs anticipés. Elle devrait concerner, en 2013, 110 000 personnes que la réforme des retraites avait oubliées. Le remplacement de l'allocation équivalent retraite (AER) par l'allocation transitoire de solidarité (ATS), combiné avec les âges de la retraite portés à 62 et 67 ans, fut à cet égard une véritable catastrophe. Nous y reviendrons.

M. Dominique Dord. Je trouve désobligeant de qualifier d'insuffisant le rapport pour avis de notre collègue Gérard Cherpion, comme l'a fait Monique Iborra.

Compte tenu de ce qui a été dit sur les changements de posture politique, selon que l'on appartient à la majorité ou à l'opposition, si j'étais vous, je voterais contre ce projet de budget. Car, après tout ce qui a été dit, et continue d'être dit chaque jour, sur la situation catastrophique de l'emploi, imputable à notre politique désastreuse, la nouvelle majorité ne change rien, ou si peu : les emplois d'avenir. En tant que maire, j'ai étudié ce nouveau dispositif, pour me rendre finalement compte qu'il était moins avantageux que les chantiers d'insertion, aidés à 90 % par l'État pour les mêmes bénéficiaires, contre 75 % pour les emplois d'avenir. Je ne vois donc pas quel intérêt il présente et je ne l'utiliserai probablement pas.

Nous sommes évidemment tous d'accord sur la nécessité d'améliorer le service rendu par Pôle emploi. Mais obliger les entreprises à déposer leurs offres auprès de cet organisme, comme le propose Jean-Patrick Gille dans son rapport, me paraît contradictoire avec le développement de l'autonomie locale qu'il prône.

Francis Vercamer voudrait, quant à lui, que l'initiative parlementaire soit gelée en cas de négociations entre les partenaires sociaux. On peut en approuver le principe, mais la mesure me paraît constitutionnellement impossible.

Enfin, Gérard Cherpion plaide en faveur d'une réforme du financement de la formation et de l'apprentissage. Voilà vingt ans qu'on dit la même chose !

Ce budget ne propose donc rien de bien neuf et, en tout cas, rien qui puisse répondre aux incantations de la majorité quand elle parle d'emploi.

Mme Kheira Bouziane. Le rapport de Gérard Cherpion sur l'apprentissage ne comporte rien sur la formation professionnelle, qui se situe pourtant au cœur de celui-ci et tient également sa place au sein de l'éducation nationale, qui compte de nombreux lycées professionnels où l'on apprend un métier.

Il faut donc parvenir à réunir tous les partenaires concernés par l'apprentissage et par la formation professionnelle.

Le rapport parle peu des freins à l'apprentissage, observés dans les entreprises, auprès des jeunes et dans leurs familles. Certains sont liés au sexe et d'autres aux comportements discriminatoires de certaines entreprises. Nous devons nous efforcer de les lever. Les missions locales s'y emploient déjà. Mais nous devons accentuer notre effort dans ce sens.

M. Jean-Pierre Door. Je me réjouis de la poursuite des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Mais combien de temps encore va-t-on les maintenir ? Au-delà de 2013 ? Les collectivités locales doivent savoir si elles peuvent continuer de recourir à des emplois aidés, car elles en ont grand besoin et offrent généralement aux intéressés des sorties satisfaisantes.

L'ancien Gouvernement avait prévu, dans le cadre du grand emprunt, une ligne de crédits, de l'ordre de 500 millions d'euros, afin d'aider les investissements immobiliers des centres de formation d'apprentis (CFA). Qu'est-elle devenue ?

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Je salue les priorités accordées à la jeunesse et au maintien dans l'emploi des *seniors*. Mais, en dépit du décret du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse, certaines situations demeurent irrésolues pour des personnes victimes des mesures d'âge et n'ayant pas encore 60 ans.

L'augmentation des moyens alloués au soutien de l'emploi des handicapés dans le cadre des entreprises adaptées porte sur 1 000 postes supplémentaires, ce qui représente un effort substantiel : actuellement 35 % seulement des handicapés ont un emploi, ce qui correspond à un taux de chômage deux fois plus élevé que celui du reste de la population.

On ne peut pas opposer, comme l'a fait notre collègue Dominique Dord, les différents types de contrats aidés. Il faut, au contraire, tabler sur leur complémentarité afin de mieux lutter contre le dramatique chômage des jeunes.

M. Jean-Claude Bouchet. Personne ne peut être en désaccord avec Jean-Patrick Gille lorsqu'il affirme que « *la politique de l'emploi a plus que jamais besoin d'être soutenue* ». Je note l'effort consenti en faveur des contrats aidés et des contrats d'avenir, dont les nombres s'accroissent respectivement de 40 000 et de 100 000 en 2013. J'approuve également les contrats de génération, ainsi que le renforcement de Pôle Emploi.

Mais demeure le problème de la compétitivité de notre économie. La remise en cause des exonérations de charges patronales risque d'accentuer encore notre handicap vis-à-vis de l'Allemagne, particulièrement dans le secteur agricole. Dès lors, les mesures en faveur de l'emploi risquent de se voir totalement effacées par l'absence de dispositions vigoureuses en faveur de la compétitivité et donc de la croissance.

On a beau prétendre ce budget volontariste, la réalité est qu'il n'aura aucune incidence sur le redressement économique de notre pays. Tout se passe comme si, au volant d'une voiture en panne, nous nous préoccupions de repeindre la carrosserie au lieu de réparer le moteur.

M. Michel Issindou. Progressant de 4 %, le budget du travail et de l'emploi va dans le bon sens en renforçant Pôle emploi, aujourd'hui insuffisamment efficace, comme en mettant en place les contrats de génération et les emplois d'avenir.

Reste toutefois le problème de la suppression de l'allocation équivalent retraite (AER) et de son remplacement par l'allocation transitoire de solidarité (ATS), souligné par Jean-Patrick Gille. Les demandeurs d'emploi comptant les annuités de cotisations nécessaires pour partir à la retraite ne peuvent bénéficier de celle-ci en raison du report de l'âge légal à 62 ans. En dépit du soutien à l'emploi des *seniors*, les personnes concernées ne peuvent évidemment retrouver un emploi. Ce qui les met dans une impasse et provoque des situations de détresse. Les résoudre coûterait environ 500 millions d'euros. C'est pourquoi le rapporteur pour avis a raison de préconiser une réflexion sur des modalités spécifiques de prise en charge. Ne pouvant nous contenter de la perspective d'une réforme des retraites en 2013, il nous faut alerter le Gouvernement afin de parvenir à une solution de remplacement permettant aux intéressés d'attendre dignement leur retraite.

M. Jonas Tahuaitu. La situation économique et sociale de la Polynésie française appelle des mesures d'urgence. Un état de fait ne doit pas devenir un fait accompli. Nous nous réjouissons donc, pour 2013, de la progression des crédits du travail et de l'emploi consacrés aux territoires ultramarins, de 4,5 % en autorisations d'engagement et de 5 % en crédits de paiement à périmètre constant.

Notre archipel compte aujourd'hui plus de personnes dépendantes des régimes de solidarité que de salariés. La dette sociale a ainsi augmenté de plus de 50 % depuis 2004.

Le taux de chômage de notre jeunesse est devenu insupportable dans nos régions d'outre-mer : il atteint 60 % des 15-24 ans en Martinique et à La Réunion, 53 % en Guadeloupe, 48 % en Guyane, contre 22,9 % dans l'hexagone.

La mission « Travail et emploi » revêt donc pour nous une importance toute particulière. Elle appelle néanmoins trois réserves. Le service militaire adapté (SMA) a prouvé son efficacité, mais le dispositif prévu pour 2013 est insuffisant. L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) est devenue l'unique opérateur des politiques de formation professionnelle et d'accès à l'emploi. Mais ses actions et ses objectifs demeurent flous. Enfin, la formation et l'orientation des jeunes restent très imprécises en Polynésie.

M. Gérard Sébaoun. Comme Francis Vercamer, je suis satisfait de la stabilité du budget de la santé et de la sécurité au travail, et je lui sais gré d'avoir

mentionné les risques psychosociaux, dont la prise en compte me paraît essentielle en entreprise. Mais, depuis 2004 et la transposition de la directive européenne, la situation a peu évolué. On avait alors observé que les organisations, davantage que les responsables individuels, se situaient au centre des difficultés rencontrées par les salariés, et considéré le dialogue social comme facteur essentiel des progrès envisageables.

La loi du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail a amélioré les possibilités d'agir des services de santé au travail. Il n'en demeure pas moins qu'au sein des entreprises, des organisations délétères sont largement responsables de la souffrance au travail et mettent des travailleurs en difficulté, notamment par l'individualisation des tâches. Des formes collectives de défense, autrefois actives, ont maintenant disparu. Le rapport pour avis n'en parle pas. Mais les pistes de réflexion existent en la matière et devront être demain précisées.

Mme Fanélie Carrey-Conte. Le programme 103, « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », montre la cohérence entre l'institution des emplois d'avenir et les grandes orientations du budget pour 2013.

Lors du débat parlementaire, nous fûmes nombreux à souligner que la réussite des emplois d'avenir passerait par l'accompagnement des structures employeuses, spécialement associatives, très fragilisées au cours des dernières années et souvent de petite taille.

Je salue donc l'importance accordée aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), dont il faudra renforcer les crédits. Créés en 2002 par la Caisse des dépôts et consignations, gérés par l'Avise depuis 2003, ils ont fourni la preuve de leur efficacité et sont plébiscités par tous les acteurs de l'économie sociale et solidaire. Les associations ayant eu recours à ce dispositif ont renforcé leur modèle économique et employé davantage de personnes.

Mme Sylviane Bulteau. Il ne faut pas opposer emploi public et emploi privé. Nous avons besoin des deux pour redresser notre économie. Il n'est pas vrai que seules les entreprises privées créent des emplois. Les associations et les services publics en créent aussi. Certaines personnes ne pouvant directement entrer dans une entreprise privée passent ainsi par des contrats aidés ou par des emplois d'avenir. Je suis donc affolée lorsque j'entends un élu de la République nous dire qu'il ne signera pas de contrats d'avenir dans sa commune, condamnant ainsi des jeunes en difficulté à ne jamais entrer dans le monde du travail.

Le débat sur l'apprentissage ressort une fois de plus des limbes. Les présidents de chambres de métiers et les employeurs expriment leur souci pour qu'il cesse d'être une voie de garage. Une refondation de l'école devrait aboutir à ce que moins d'élèves se trouvent en difficultés et à ce qu'ils puissent choisir plus librement l'apprentissage.

On ne va pas assez loin dans les actions en faveur des handicapés, alors que d'intéressantes expériences se développent en régions – je regrette qu'on ne les retrouve pas dans le rapport pour avis sur l'apprentissage.

Les personnes en difficulté ne demandent qu'à s'intégrer dans la société et dans le monde du travail. Il faut cesser de faire preuve de mépris à l'égard des associations et des services publics qui œuvrent à leur insertion.

Mme Chaynesse Khirouni. Nous avons déjà évoqué les différents dispositifs de soutien à l'emploi. La réussite des mesures correspondantes nécessite de veiller d'abord à l'implantation et à l'organisation des différents services de l'emploi, tels que Pôle Emploi, les DIRECCTE et les missions locales ; tous doivent être des services de proximité au plus près des besoins des demandeurs d'emploi.

Il faut de même s'assurer de la professionnalisation des équipes, au contact de personnes de plus en plus exclues de la formation et de l'emploi.

Il est enfin important que les différents dispositifs et services soient bien coordonnés sur nos territoires afin d'accompagner au mieux les demandeurs d'emploi.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi. Nous partageons bien des analyses, notamment s'agissant de la nécessaire territorialisation des dispositifs de soutien à l'emploi, encore trop peu déployée et n'entraînant pas forcément de coûts supplémentaires. Une gestion trop surplombante démobilise en effet les professionnels de terrain.

Dominique Dord a tort de considérer que les emplois d'avenir et les chantiers d'insertion sont des dispositifs concurrents. Les premiers relèvent certes de la même logique que les seconds, mais avec un dispositif considérablement renforcé, durant trois ans et comportant une formation obligatoire.

Les contrats de génération représenteront demain un autre progrès. Il en ira de même du soutien à l'activité partielle, trop peu répandue en France, notamment par comparaison avec l'Allemagne, et sur laquelle le ministre du travail a insisté hier.

La politique de formation des demandeurs d'emplois traduit une rupture totale avec les choix du Gouvernement précédent. Pendant sa campagne électorale, l'ancien Président de la République a semblé découvrir que seulement 10 % des demandeurs d'emploi étaient formés par le truchement de Pôle emploi, alors que ce sont les gouvernements auxquels il a participé ou qu'il a nommés qui ont mis à mal les politiques de formation des demandeurs d'emplois. Mentionnons à ce sujet la tentative de démantèlement de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), la ponction financière annuelle, de 300 millions d'euros, du dispositif de formation mis en place par un accord des partenaires sociaux, la création de Pôle emploi, qui ne fut guère une réussite, enfin

la suppression de toute action de formation dès lors qu'elle ne s'appuyait pas sur un contrat de travail.

Tournant le dos à ce lourd bilan, nous souhaitons réactiver toute une série de dispositifs en faveur de la formation des demandeurs d'emploi, moyen essentiel de la lutte contre le chômage de longue durée.

Par provocation, je me suis interrogé, dans le rapport, sur le rétablissement d'une obligation de dépôt des offres d'emploi à Pôle emploi. Cela me permet de rappeler quelques chiffres éloquentes : avec une masse salariale de 3 milliards d'euros, et près de 50 000 agents, Pôle emploi ne traiterait que 16 % du marché de l'emploi, ou 3 millions d'offres, dont 500 000 contrats aidés dont l'organisme a le monopole, quand on signe en France 30 millions de contrats de travail par an. Un effort de redressement s'impose donc.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis sur le travail. Les propos de Michel Liebgott ont dû dépasser sa pensée : il est faux de dire que l'ancien Gouvernement ne pratiquait aucun dialogue social. N'oublions pas la loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, dite loi « Larcher ». Je constate par ailleurs que le Gouvernement actuel a fait adopter les emplois d'avenir sans aucune négociation sociale préalable et qu'il a modifié, par le projet de loi de financement de la sécurité sociale, un accord national interprofessionnel sur la modernisation du marché du travail.

Geler l'initiative parlementaire pendant que des négociations sociales se déroulent permettrait d'éviter de modifier les règles du jeu au même moment. Peut-être faut-il donc réviser la Constitution à cette fin.

J'avais consacré, en 2010, mon rapport budgétaire sur l'organisation de la santé au travail et sur la médecine du travail. Ce rapport a conduit indirectement, par la voie d'une proposition de loi au Sénat, à l'adoption de la loi précitée du 20 juillet 2011. Mais il reste à la compléter, notamment sur les risques psychosociaux.

Personne n'oppose l'emploi public à l'emploi privé, madame Bulteau. Mais il est vrai qu'un trop grand nombre d'emplois aidés pourrait freiner les créations d'emploi par les entreprises privées, comme l'a dit Arnaud Richard.

M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis sur l'apprentissage. Il faut non pas opposer les systèmes mais, au contraire, bâtir d'étroits partenariats entre les différents modes de formation et favoriser les passerelles. En raison de financements différents, je ne me suis ici intéressé qu'au compte d'affectation spéciale créé par la loi de finances rectificative pour 2011.

Les freins au développement de l'apprentissage résultent, d'une part, de l'orientation, d'autre part, de l'accompagnement. Dans le cadre de cet avis budgétaire, à objectif limité, j'ai identifié des pistes d'amélioration, mais je n'ai pas arrêté de solutions définitives.

Un gros effort reste à accomplir pour l'apprentissage au sein des services publics. Mes auditions ont en effet permis de constater l'existence d'expériences encourageantes, notamment dans certaines communes.

Sylviane Bulteau a eu raison de dire que l'apprentissage devait procéder du choix des jeunes et de leurs parents plutôt que de contraintes éducatives. Mais il faut posséder un certain nombre de connaissances avant d'entrer dans le système.

Le dispositif interactif de valorisation des acquis (DIVA) et le dispositif académique de valorisation des acquis (DAVA) fonctionnent bien en région Lorraine, qui a consenti un effort important.

L'outre-mer, et la Polynésie en particulier, se heurtent à des problèmes généraux de formation et de développement des entreprises dans ce secteur. Il faudra leur apporter une réponse globale.

À l'origine, les emplois d'avenir ne comportaient pas de volet relatif à la formation. C'est au Parlement que celui-ci a été ajouté.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Monsieur Vercamer, j'ai eu la chance d'assister hier, à Matignon, à la signature des six premiers emplois d'avenir. Les jeunes bénéficiaires, dont trois venaient de Marseille et trois de l'Essonne, se sont alors demandés pourquoi les employeurs privés ne leur accordaient pas la même confiance que l'État. C'était un témoignage intéressant.

M. Francis Vercamer, rapporteur pour avis sur le travail. Mon propos n'était pas de critiquer le système. Je voulais simplement préciser qu'une association est une entreprise privée comme une autre. Ce que prône depuis toujours l'économie sociale et solidaire. Il s'agit donc bien d'emplois de droit privé, et je ne vois pas pourquoi les associations ne devraient pas passer par le dialogue social !

La Commission en vient à l'examen des articles.

Article 46 : État B – Mission « Travail et emploi »

La Commission est saisie de l'amendement AS 1 de M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi. Cet amendement vise à doter l'allocation équivalent retraite (AER) et l'allocation transitoire de solidarité (ATS), sur une même ligne budgétaire, de 20 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement.

L'AER a été supprimée au 1^{er} janvier 2011, mais les bénéficiaires antérieurs qui continuent de la toucher représenteront encore une charge de 220 millions d'euros en 2013.

Le dispositif transitoire de l'ATS ne concerne que le public très restreint des demandeurs d'emploi nés entre 1951 et 1953 et âgés d'au moins 60 ans lors de leur arrivée en fin de droits au titre de l'assurance chômage. Il ne bénéficierait ainsi qu'à moins de 2 500 personnes, pour un coût initialement prévu de 10 millions d'euros, qui ne seront donc vraisemblablement pas entièrement consommés.

Il ne saurait être question de rétablir l'AER, dont le coût a pu atteindre 800 millions d'euros. Cela ne serait pas financièrement responsable, son coût serait aujourd'hui estimé à environ 500 millions, et irait à l'encontre de l'objectif global d'élévation du taux d'activité des *seniors*. Toutefois, certaines des personnes licenciées avant le 1^{er} janvier 2009 pouvaient légitimement espérer bénéficier de ce dispositif en arrivant en fin de droits. Elles se retrouvent aujourd'hui flouées par sa suppression, n'ayant pas encore l'âge du départ à la retraite. Elles ne peuvent bénéficier, au mieux, en fonction de leur situation familiale, que de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), à savoir quelque 450 euros par mois.

Le rétablissement d'un dispositif d'allocation équivalent retraite pour les seuls demandeurs d'emploi licenciés entre 2008 et 2009 n'aurait qu'un coût limité, mais difficile à estimer. Avec le décret du 2 juillet 2012 sur l'élargissement des conditions de départ anticipé en retraite pour les carrières longues, un certain nombre, voire une forte proportion, de bénéficiaires de l'ATS devrait pouvoir liquider leurs droits à pension. Ce qui laisse une marge au sein des 10 millions d'euros prévus pour 2013. Les crédits prévus pour le financement du décret précité laissent également quelques marges.

Mon amendement est gagé non sur les emplois en zones de revitalisation rurale (ZRR), comme je l'avais d'abord envisagé, mais sur le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE). Il a surtout pour objet d'alerter le Gouvernement afin qu'il trouve une solution satisfaisante en faveur de personnes qui sont dans une situation particulièrement douloureuse.

Le problème majeur est évidemment celui des bornes et des mesures d'âges. Certes, nous en discuterons au cours de l'année qui vient, mais il nous faut d'abord régler la question des personnes échappant actuellement à tout dispositif de compensation.

M. Francis Vercamer. Je me suis opposé à la suppression de l'AER, alors décidée contre la position du groupe du Nouveau Centre. Nous allons donc voter cet amendement, qui répond aux besoins d'environ 40 000 personnes ayant cotisé le nombre d'années nécessaires pour bénéficier d'une retraite mais n'ayant pas atteint l'âge légal de celle-ci.

M. Denys Robiliard. Des personnes ont quitté leur emploi dans le cadre d'un plan social à l'occasion duquel on leur avait assuré qu'elles seraient rémunérées dans de bonnes conditions jusqu'à leur retraite. Le changement de

dispositif les a privées de ce qu'on leur avait promis. L'amendement vise à remédier à cette situation. Il ne doit pas pour autant permettre un appel d'air en faveur de nouvelles mesures d'âge, qu'il faut combattre. Il reviendra sans doute au décret de bien le faire apparaître.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi. C'est bien le sens de mon amendement.

La Commission adopte l'amendement AS 1 à l'unanimité.

Puis elle examine l'amendement AS 2 de M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi. Le secteur de l'insertion et du travail temporaire d'insertion présente un fort potentiel de créations d'emplois, mais se heurte à des difficultés car l'aide au poste n'a pas été revalorisée depuis 2002. J'entends donc envoyer un signal positif aux entreprises concernées. À ce jour 14 500 postes sont aidés, à hauteur de 9 681 euros. Majorer la dotation de 10 millions d'euros permettrait donc de financer environ 15 000 postes, à hauteur de 10 000 euros.

Le ministre nous a parlé hier d'une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) destinée à améliorer les processus d'insertion et à reconsidérer leurs financements. L'adoption de cet amendement faciliterait des évolutions positives et contribuerait à mobiliser les réseaux de l'insertion en faveur de la réussite des emplois d'avenir.

Mme Monique Iborra. L'action des entreprises d'insertion par l'activité économique a été considérablement réorientée depuis leur création. Ces entreprises constituent normalement un sas devant permettre d'accéder à des emplois pérennes. Il faudra donc examiner avec soin les conclusions du rapport de l'IGAS.

M. Christophe Cavard. L'aide au poste est gelée depuis dix ans. Les emplois d'avenir n'ont pas pour objet de résoudre les difficultés que connaissent, de ce fait, les entreprises d'insertion. L'IGAS pourrait, selon le ministre, proposer une modification plus globale du soutien qui leur est apporté. Il nous revient toutefois de faire un geste en faveur de la revalorisation de l'aide au poste.

Mme Véronique Louwagie. Le premier amendement que nous avons adopté a déjà amputé de 10 millions d'euros les crédits du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE). Et celui-ci vise à retirer encore 10 millions à un dispositif bénéficiant de 25 millions de crédits de paiement. Que restera-t-il au NACRE ?

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi. Votre remarque est pertinente et je comprends votre inquiétude. Nous touchons là aux limites et à la difficulté du droit d'amendement en matière de loi de finances. Je

propose de voter sur un principe, après quoi il sera toujours possible de rediscuter du gage avec le Gouvernement. Mon intention n'est pas de m'attaquer au NACRE.

La Commission adopte l'amendement AS 2.

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS 3 de M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi. Cet amendement vise à ajouter 2 millions d'euros aux 10,4 millions de la dotation des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) qui apportent leur compétence et leur ingénierie aux associations et aux structures d'insertion par l'activité économique, déterminantes pour le démarrage des emplois d'avenir. Il convient de renforcer ainsi la dimension territoriale des instruments de l'insertion professionnelle et, plus généralement, de la politique de l'emploi.

M. Francis Vercamer. Cet amendement est le bienvenu. En effet, les associations éprouvent parfois du mal à trouver certains moyens de formation, notamment à la gestion, alors qu'on fait de plus en plus appel à elles dans l'approche territoriale de l'emploi. C'est pourquoi je me suis toujours opposé à la diminution de leurs crédits. Le groupe UDI votera cet amendement.

La Commission adopte l'amendement AS 3 à l'unanimité.

Puis elle examine l'amendement AS 4 de M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi. Le Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) finance des actions complémentaires à l'accompagnement personnalisé et renforcé des jeunes confrontés à des difficultés d'insertion professionnelle ou d'accès à l'emploi. Il fournit ainsi des « coups de pouce » à la formation, à la qualification et à l'emploi, individuels et collectifs.

Alors que le projet de budget maintient les crédits de toute une série de dispositifs en faveur des jeunes, on relève curieusement la disparition de 1,4 million au détriment du FIPJ. Je propose donc de rétablir la dotation, qui se situait d'ailleurs à un niveau très supérieur il y a quelques années.

Mme Chaynesse Khirouni. Je préférerais que cet amendement ne soit pas gagé, comme les précédents, sur le dispositif NACRE d'accompagnement des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise, qui me semble important pour la réinsertion professionnelle.

Mme Véronique Louwagie. Le groupe UMP votera cet amendement, mais la réserve qui vient d'être formulée doit être prise en compte, car il ne reste

déjà presque plus rien pour le dispositif NACRE. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, elle-même créatrice d'emplois, mérite également le soutien de l'État.

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi. Je répète que mes amendements visent à alerter le Gouvernement sur certaines priorités de principe, quitte à réexaminer les gages avec lui. Il ne s'agit évidemment pas de s'attaquer au dispositif de soutien à la création d'entreprises, bien au contraire.

M. Michel Liebgott. On procédait de la même manière au cours de la précédente législature, en recourant aux mêmes types de gages, du fait de l'article 40 !

M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi. Dans la mesure où nous nous accordons tous sur le fond, ne nous divisons pas sur la question du gage.

La Commission adopte l'amendement AS 4 à l'unanimité.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » figurant à l'article 46, état B, ainsi modifiés.

Article 48 : État D – Mission « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »

La Commission examine l'amendement AS 5 de M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis sur l'apprentissage.

M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis sur l'apprentissage. Cet amendement vise à mettre en place des dispositifs d'accompagnement renforcé des apprentis et de leurs maîtres d'apprentissage. Il s'agit de prévenir les ruptures de contrats, souvent dues à un manque d'accompagnement, tant des jeunes qui découvrent l'entreprise que des maîtres d'apprentissage qui auraient parfois besoin de référents pour les aider dans la formation de publics difficiles. À cet égard, la Fondation des apprentis orphelins d'Auteuil a mené une expérimentation d'accompagnement, par des éducateurs spécialisés, d'apprentis et de maîtres d'apprentissage, qui a permis d'obtenir un taux de rupture des contrats très faible – seulement 10 % – et un taux de 100 % de réussite au CAP pour ceux qui ont continué. Ce dispositif a coûté 15 200 euros, soit environ 760 euros par jeune accompagné. Une ligne de crédits de 2 millions permettrait d'accompagner 2 630 apprentis.

Mme Monique Iborra. D'abord, les ruptures de contrats sont très majoritairement dues à un problème d'orientation. La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie n'a rien amélioré à cet égard.

Ensuite, tous les employeurs d'apprentis bénéficient d'une prime et sont, en contrepartie, chargés d'organiser l'accompagnement. Il ne faudrait pas qu'au

prétexte de la mise en place d'un tutorat, les entreprises se trouvent exonérées de toute responsabilité en matière de formation, consubstantielle à l'apprentissage.

M. Jean-Patrick Gille. Il est évident qu'un des bons moyens de développer l'apprentissage en France consiste à limiter le taux de rupture de contrats, très élevé dans certains secteurs.

En plus du problème d'orientation, se pose aussi souvent celui de l'incompréhension entre l'apprenti et son maître d'apprentissage, qui nécessiterait d'organiser une certaine mobilité. Les expérimentations « Hirsch », qui ont fait suite au livre vert de 2009 sur la mobilité des jeunes à des fins d'apprentissage, ont fait leurs preuves, mais n'ont pas été poursuivies. Il conviendrait d'en reprendre le fil et de développer une approche locale, par exemple en associant plus étroitement les CFA, les missions locales et les entreprises. Tisser de tels liens me paraît bien préférable à une succession de dispositifs nationaux.

Mme Kheira Bouziane. L'apprenti et son tuteur ont, l'un comme l'autre, besoin de reconnaissance et de formation. Mais les incitations financières destinées aux entreprises respectant les quotas en alternance ne me paraissent pas les plus efficaces *a priori*. Comment se traduiront-elles concrètement ? Les entreprises vont-elles embaucher des éducateurs spécialisés ?

M. René Falanga vient de publier *Un parrain*, ouvrage sur le parrainage dans les missions locales, mécanisme dont il démontre l'efficacité et l'absence de coût.

La rupture de contrat est souvent liée aux difficultés rencontrées par l'apprenti dans l'entreprise, où l'accueil n'est pas toujours optimal. Dans ce cas, l'entreprise ne l'aidera guère à trouver un autre maître d'apprentissage. Une entité extérieure me paraît donc préférable et les missions locales sont particulièrement bien placées pour cela.

M. Christophe Cavard. Nous ne connaissons pas suffisamment l'expérience menée en Alsace dans les hôtels, cafés et restaurants, dont parle Gérard Cherpion. Mais bien des questions subsistent.

Un éducateur spécialisé possède une qualification particulière qui peut se révéler insuffisamment ciblée. Le bénéfice de l'expérimentation se mesure-t-il en fonction du profil du jeune, pris individuellement, ou bien par filière ? De quelles autorités, nationales ou locales, dépend son élargissement ?

Je propose donc de retenir l'amendement sur le fond, mais d'en retravailler la forme d'ici à la séance publique.

Mme Véronique Louwagie. Les maîtres d'apprentissage jouent un rôle d'accompagnement très important. Mais leur position est parfois difficile en face de jeunes dont l'apprentissage constitue le premier contact avec le monde de

l'entreprise. Certaines très petites entreprises ne comptent parfois pas d'autre salarié.

Les ruptures, ressenties comme un échec par l'apprenti, risquent de casser quelque chose dans la formation de celui-ci et dans sa relation à l'univers du travail salarié. On ne peut donc qu'approuver la volonté d'en réduire le nombre.

M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis sur l'apprentissage. Le ministre a donné hier son accord sur le principe de cet amendement puis a souhaité qu'il soit affiné par une déclinaison territoriale.

Madame Bouziane, les transferts de crédits d'un programme à l'autre à l'intérieur de la même mission renforcent les systèmes proposés et ne bénéficient donc pas spécialement aux entreprises respectant les quotas d'alternance.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 5.*

*Elle émet ensuite un avis **favorable** à l'adoption des crédits du compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » figurant à l'article 48 état D ainsi modifiés.*

Article non rattaché

Article 71 : Abrogation de l'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 71 **sans modification.***

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° AS 1 présenté par M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi

Article 46 - État B - Mission « Travail et emploi »

I. – Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	20 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	20 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
– Dont titre 2	0	0
TOTAUX	20 000 000	20 000 000
SOLDE	0	

II. – Modifier ainsi les crédits de paiement :

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	10 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	10 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
– Dont titre 2	0	0
TOTAUX	10 000 000	10 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 2 présenté par M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi

Article 46 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	10 000 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	10 000 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
<i>– Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
TOTAUX	10 000 000	10 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 3 présenté par M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi

Article 46 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	0	2 000 000
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2 000 000	0
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
<i>– Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
TOTAUX	2 000 000	2 000 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 4 présenté par M. Jean-Patrick Gille, rapporteur pour avis sur l'emploi

Article 46 - État B - Mission « Travail et emploi »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Accès et retour à l'emploi	1 400 000	0
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	0	1 400 000
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0	0
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0	0
<i>- Dont titre 2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
TOTAUX	1 400 000	1 400 000
SOLDE	0	

Amendement n° AS 5 présenté par M. Gérard Cherpion, rapporteur pour avis sur l'apprentissage

Article 48 - État D - Mission « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement : (en euros)

Programmes	+	-
Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire	0	0
Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage	0	2 000 000
Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance	2 000 000	0
TOTAUX	2 000 000	2 000 000
SOLDE	0	

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Confédération générale du travail (CGT)** – M. Michel Doneddu, administrateur
- **M. Henri Rouilleault** – directeur général honoraire de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, auteur de l'essai « *2012-2017 : Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale* » de septembre 2011 pour la Fondation Terra Nova
- **Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES)** – M. Alain Cordesse, président, M. François Édouard, administrateur, ancien vice-président de la section du travail du Conseil économique, social et environnemental, et M. Sébastien Darrigrand, délégué général
- **Union professionnelle artisanale (UPA)** – M. Pierre Burban, secrétaire général, et Mme Caroline Duc, conseillère chargée des relations avec le Parlement
- **Organisation internationale du travail (OIT)** – M. Jean-François Trogrlic, directeur du bureau de l'Organisation internationale du travail en France
- **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – M. Bernard Valette, secrétaire national en charge du dialogue social
- **Force ouvrière (CGT-FO)** – Mme Marie-Alice Medeuf-Andrieu, secrétaire confédérale, et Mme Heidi Akdouche, assistante confédérale
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – Mme Joëlle Delair, secrétaire confédérale
- **M. Gérard Adam**, professeur émérite au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), président du groupe de travail sur le rapport « *Reconstruire le dialogue social* » de juin 2011 de l'Institut Montaigne
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – Mme Geneviève Roy, vice-présidente chargée des affaires sociales
- **Mission sur la création d'une instance de dialogue social et de la prospective** – Mme Yannick Moreau, présidente, et Mme Amel Hafid, adjointe au chef du bureau des relations collectives du travail à la direction générale du travail

- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)** – M. Jean Grosset, secrétaire général adjoint, et M. Jean-Marie Truffat, trésorier général
- **Ministère du travail, de l'emploi et de la santé, Direction générale du travail** – M. Jean-Denis Combrexelle, directeur, M. Philippe Moreau, chef du département des affaires générales et des prud'hommes, et Mme Annelore Coury, sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – M. Joseph Thouvenel, vice-président en charge du dossier emploi
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** – M. Patrick Bernasconi, chef de file du MEDEF pour les négociations sur l'emploi, Mme Houria Sandal, directrice déléguée des relations sociales et M. Guillaume Ressot, directeur des affaires publiques