



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 VII

**TRAVAIL ET EMPLOI**

**FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE  
LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE**

PAR M. GÉRARD CHERPION,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.- LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE DANS LE FINANCEMENT DE L’APPRENTISSAGE</b> .....	7
<b>A. LES CRÉDITS DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE EN 2013</b> .....	7
1. Le programme n° 787 .....	8
2. Le programme n° 788 .....	8
3. Le programme n° 789 .....	9
4. Les reports attendus en 2013 .....	10
<b>B. LE FINANCEMENT ÉCLATÉ DE L’APPRENTISSAGE</b> .....	11
1. La taxe d’apprentissage et les contributions assimilées.....	11
2. Les avantages fiscaux et sociaux en faveur de l’apprentissage.....	13
3. Les dispositifs temporaires de soutien financier.....	13
4. Des transferts financiers complexes.....	14
<b>C. LA RÉFORME NÉCESSAIRE DU FINANCEMENT DE L’APPRENTISSAGE</b> .....	14
1. Réduire le nombre d’organismes collecteurs de la taxe d’apprentissage.....	15
2. Accroître la transparence sur l’affectation des fonds de l’apprentissage.....	16
3. Aménager le bonus « alternants » pour les entreprises de 250 salariés et plus .....	17
<b>II.- LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE L’APPRENTISSAGE</b> .....	19
<b>A. LE CONTEXTE DE L’APPRENTISSAGE DEPUIS 2009</b> .....	19
1. Un nombre d’entrées en apprentissage dynamique .....	19
2. Une stabilité globale des effectifs d’apprentis .....	19
3. Des contrats plus longs .....	21
4. Une diversification des publics.....	22

B. LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 28 JUILLET 2011 .....	22
1. Les mesures de promotion de l'apprentissage auprès des jeunes .....	23
2. La préparation à l'entrée en apprentissage .....	23
3. L'accueil de jeunes sans contrats d'apprentissage.....	24
4. L'apprentissage dans le travail temporaire .....	24
<b>III.- POUR UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'APPRENTISSAGE.....</b>	<b>27</b>
A. AMÉLIORER L'ORIENTATION DES JEUNES.....	27
1. Poursuivre la mise en place du service public de l'orientation .....	27
2. Assurer le suivi des « décrocheurs » .....	28
B. VALORISER LA VOIE DE L'APPRENTISSAGE .....	29
1. Lutter contre un déficit d'image persistant .....	29
2. Accompagner les apprentis et leurs maîtres .....	30
C. DÉVELOPPER LES FORMATIONS EN APPRENTISSAGE.....	31
1. Soutenir les développeurs de l'apprentissage.....	31
2. Encourager l'apprentissage dans le service public.....	32
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>35</b>
<b>I.- AUDITION DES MINISTRES.....</b>	<b>35</b>
<b>II.- EXAMEN DES CRÉDITS .....</b>	<b>61</b>
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>97</b>

## INTRODUCTION

L'apprentissage constitue une voie de réussite et d'excellence, votre rapporteur pour avis en est convaincu. Les trente-quatre auditions qu'il a menées, à Paris et dans le département des Vosges, ont démontré toute la richesse et les opportunités qu'offre la formation en apprentissage. Elle 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.

Mêlant savoir être et savoir agir, la formation en apprentissage obtient des résultats exceptionnels en termes d'insertion professionnelle. Ainsi, parmi les 100 000 apprentis formés chaque année par le réseau des chambres de commerce et d'industrie, près de 80 % trouvent un emploi dans les trois mois suivant la fin de leur formation, et 82 % occupent un poste quatre ans plus tard.

S'il porte sur le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », le présent avis n'a pas pour objectif l'analyse détaillée de ses crédits, cet objet étant imparti prioritairement au rapport spécial établi au nom de la commission des finances. Tout en présentant les principaux programmes de ce compte, votre rapporteur pour avis souhaite proposer une étude globale sur l'apprentissage, auquel le Gouvernement précédent a apporté un important soutien.

Il s'agit tant de dresser un bilan des mesures fortes adoptées depuis 2009, qui ont contribué à la promotion de cette formation, que d'inciter le nouveau Gouvernement à mettre en œuvre une politique ambitieuse en matière d'apprentissage, poursuivant les efforts entrepris pour améliorer l'orientation des jeunes ainsi que pour valoriser et développer cette filière.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> octobre 2012.

À cette date, **37,5 %** des réponses lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de **75 %**. 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 la qualité des réponses reçues.



## I.- LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE DANS LE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE

Le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » a été créé par l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2011 <sup>(1)</sup>.

Il s'est substitué au Fonds national du développement et de la modernisation de l'apprentissage en vue de renforcer le suivi des recettes et des dépenses qui concourent au financement de cette politique publique. Les comptes d'affectation spéciale, définis à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(2)</sup>, permettent une « sanctuarisation » des crédits, qui ne peuvent être reversés au budget de l'État que par dérogation expresse d'une loi de finances.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, la prévision de dépenses du compte s'établit à 825 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une augmentation de 250 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2012. Cette hausse résulte exclusivement d'un changement de périmètre du compte, l'article 35 du projet de loi de finances pour 2013 y insérant deux nouvelles actions budgétaires. Les recettes du compte s'élèvent à 688 millions d'euros en 2013 <sup>(3)</sup>, auxquels s'ajoute un report de 160,2 millions d'euros de crédits non consommés en 2012.

Les crédits du compte d'affectation spéciale ne représentent cependant qu'une part modeste dans le financement de l'apprentissage, dont la structure apparaît très éclatée et, de ce fait, devrait faire l'objet d'une réforme, selon votre rapporteur pour avis.

### A. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE EN 2013

En 2013, le compte comporte trois programmes qui correspondent à trois missions spécifiques : assurer la péréquation de la taxe d'apprentissage entre les régions et compenser à ces dernières le transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF), financer la participation de l'État aux actions régionales de développement de l'apprentissage et verser des incitations spécifiques aux entreprises recrutant des apprentis. Comme en 2011, le solde du compte devrait s'avérer relativement élevé à la fin de l'année 2012, ce qui pose des problèmes de lisibilité budgétaire.

---

(1) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

(3) Les recettes affectées au compte regroupent une fraction de 22 % de la taxe d'apprentissage, la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), et des recettes diverses et accidentelles comportant les fonds de concours et les pénalités versées par les entreprises qui n'ont pas acquittées la taxe d'apprentissage.

## 1. Le programme n° 787

Le programme n° 787 « Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire » reçoit 450 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, ce qui représente près de 55 % des dépenses totales du compte. Il comporte deux actions.

L'action n° 1 vise à assurer la péréquation des produits de la taxe d'apprentissage perçus par les centres de formation d'apprentis (CFA) et les sections d'apprentissage des différentes régions. Le projet de loi de finances pour 2013 lui attribue 200 millions d'euros, soit un montant identique depuis six ans. En vertu de l'article D. 6241-12 du code du travail, la répartition de cette somme entre les régions s'effectue en fonction des effectifs régionaux, pour 40 %, et du montant de la taxe d'apprentissage perçue par apprenti, pour 60 %.

L'action n° 2, créée par l'article 35 du projet de loi de finances pour 2013, correspond au versement d'une partie de la compensation de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF). Cette indemnité, dite « prime d'apprentissage », a pour objectif d'encourager le recrutement d'apprentis. Depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>(1)</sup>, les régions assument le versement de cette aide aux entreprises et déterminent ses conditions d'attribution ainsi que son montant. Ces dépenses font cependant l'objet d'une compensation de l'État sous la forme d'un transfert intégré à la dotation globale de décentralisation. En 2012, le montant de cette compensation s'élevait à 801 millions d'euros, inscrits sur le programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

Or il apparaît que cette compensation n'est pas intégralement utilisée par les régions pour financer ces primes : on constate un écart de 250 millions d'euros entre les aides versées par les régions au titre de l'indemnité compensatrice forfaitaire et la dotation accordée par l'État. Cet écart correspond à un redéploiement des crédits vers d'autres politiques locales de soutien de l'apprentissage. C'est pourquoi l'article 35 du présent projet de loi de finances prévoit le transfert de ces 250 millions d'euros vers le compte d'affectation spéciale.

## 2. Le programme n° 788

Doté de 360 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, le montant des crédits du programme n° 788 « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage » reste stable et représente environ 44 % des dépenses totales du compte. Ce programme a pour but d'accroître le nombre d'apprentis, grâce à la signature de contrats d'objectifs et de moyens entre l'État et les régions. À cet égard, l'objectif annoncé par le Gouvernement est d'atteindre 470 000 apprentis en 2015, puis 500 000 en 2017. Pour mémoire, on dénombrait 436 082 apprentis en 2011. Le programme n° 788 comporte deux actions aux poids inégaux.

---

(1) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.



La première action du programme reçoit 355 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, destinés à la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens pour la période 2011-2015. Ces derniers prévoient un engagement de l'État à hauteur de 1,7 milliard d'euros, contre 1,4 milliard d'euros pour la période 2005-2010. Le déploiement de ces fonds s'effectue selon le principe 1 euro investi par l'État – 1 euro investi par les régions. Ils financent des opérations de construction et de rénovation de centres de formation d'apprentis (CFA), ainsi que des dépenses de fonctionnement liées à l'ouverture de places nouvelles. Ils peuvent également être utilisés pour améliorer les conditions de vie des apprentis, comme la création de logements et l'octroi d'aides au transport, à la restauration ou à l'hébergement.

La seconde action du programme se voit attribuer 5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, dédiés au développement et à la modernisation des CFA nationaux, dont les financements n'ont pas été transférés aux régions.

### **3. Le programme n° 789**

Le programme n° 789 « Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance » reçoit 15 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013, représentant 2 % des dépenses totales du compte. Il comprend trois actions qui rassemblent des aides directes de l'État aux entreprises, en faveur de l'apprentissage.

L'action n° 1 se voit attribuer 10 millions d'euros. Elle vise à augmenter le nombre d'alternants dans les entreprises de 250 salariés et plus, l'objectif étant que 20 % d'entre elles compte plus de 4 % d'apprentis dans leurs effectifs en 2013. À cette fin, l'État distribue une aide de 400 euros par apprenti à celles qui dépassent ce seuil de 4 %. Il faut rappeler ici que ce seuil, prévu par l'article 230 H du code général des impôts, sera relevé à 5 % en 2016 <sup>(1)</sup>.

L'action n° 2 se voit accorder 4,9 millions d'euros, destinés à l'organisation de campagnes de communication et de promotion de l'apprentissage, telles que les *Olympiades des métiers*. Ces crédits financent également le dispositif des développeurs de l'apprentissage.

Enfin, l'article 35 du projet de loi de finances pour 2013 crée une action n° 3 visant à permettre le remboursement des sommes indûment perçues par le compte d'affectation spéciale, par exemple en cas de prélèvement trop élevé au titre de la taxe d'apprentissage. En effet, les règles actuellement vigueur imposent le remboursement des indus dans l'année ce qui, compte tenu des délais de procédure, soulève des difficultés. Cette réforme permet de surmonter ces obstacles juridiques, qui ne représentent cependant qu'un enjeu financier limité, les indus à rembourser étant évalués à 100 000 euros pour l'année 2013.

---

(1) Article 22 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

#### 4. Les reports attendus en 2013

L'année 2012 a été marquée par un important report de solde du compte, à hauteur de 160,2 millions d'euros. Celui-ci pourrait atteindre 250 millions d'euros en 2013, en raison du dynamisme des recettes : celles-ci dépassaient déjà 637 millions d'euros en août 2012, alors qu'avaient été programmés 575 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012.

En juin 2012, le taux d'exécution des crédits du compte apparaît faible : il est nul pour le programme n° 787 « Péréquation entre régions et compensation au titre du transfert du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire », de 8 % pour le programme n° 788 « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage » et de 19 % pour le programme n° 789 « Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance ». Le taux nul du programme n° 787 s'explique par des contraintes techniques, les dépenses de péréquation n'intervenant qu'en fin d'année. En 2011, l'ensemble des crédits du programme a été consommé, il est donc vraisemblable que la situation se régularise en fin d'année 2012.

En revanche, la sous-exécution des crédits des programmes n° 788 et n° 789 semble plus problématique, car ceux-ci ne connaissent pas d'ajustement comptable en fin d'exercice. En ce qui concerne le programme n° 788, cette sous-exécution résulte de la mise en œuvre progressive des dépenses au titre des contrats d'objectifs et de moyens et du bonus « alternants ». En 2011, seuls 69 % des crédits de ce programme ont été consommés, en raison de la sous-exécution de l'action n° 1, du fait de la signature tardive de quatre contrats d'objectifs et de moyens, et de l'inexécution des crédits de l'action n° 2 relative aux CFA nationaux. En ce qui concerne les crédits du programme n° 789, leur faible consommation découle de leur ouverture tardive par la loi de finances rectificatives du 29 juillet 2011 <sup>(1)</sup> et des retards pris dans la publication des textes d'application.

#### *L'exécution des crédits du compte d'affectation spéciale en 2011 et 2012*

(en crédits de paiement)

		LFR 2011	Taux de consommation des crédits ouverts en 2011	LFI 2012	Crédits ouverts en 2012 (y compris FDC, ADP et ouverture LFR)	Taux de consommation des crédits ouverts au 1 <sup>er</sup> semestre 2012
<b>Programme 787</b>		200 000 000	100 %	200 000 000	200 000 000	0 %
<b>Programme 788</b>		386 000 000	69 %	360 000 000	480 817 000	8 %
	action 1	381 000 000	70 %	355 000 000	475 817 000	8 %
	action 2	5 000 000	0 %	5 000 000	5 000 000	9 %
<b>Programme 789</b>		15 000 000	8 %	15 000 000	28 840 528	19 %
	action 1	5 000 000	2 %	10 000 000	10 000 000	0,2 %
	action 2	10 000 000	11 %	5 000 000	18 840 528	30 %

Source : *Projet annuel de performances pour 2013.*

(1) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

En tout état de cause, si les reports constatés chaque année ne résultent pas d'une mauvaise gestion du compte, mais des caractéristiques de ses recettes et dépenses, il apparaît nécessaire de réformer sa présentation comptable pour en améliorer la transparence. L'importance du montant des reports implique, en effet, la mise en place d'un suivi détaillé. Dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2012, la Cour des comptes formule ainsi trois recommandations :

– faire apparaître clairement les prévisions de report de crédits dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances ;

– établir un modèle de prévision à moyen terme des ressources plus réaliste et intégrant la problématique des reports de crédits ;

– étudier la possibilité d'une réduction de la part du quota de la taxe d'apprentissage affectée au compte d'affectation spéciale, en raison de l'importance des reports observés.

## **B. LE FINANCEMENT ÉCLATÉ DE L'APPRENTISSAGE**

En 2010, la dépense nationale en faveur de l'apprentissage s'élevait à 5,8 milliards d'euros. Avec 825 millions d'euros en 2013, le compte d'affectation spéciale ne représente donc qu'une part modeste des sommes destinées à cette formation. Impliquant de nombreux acteurs, le financement de l'apprentissage se révèle éclaté entre de multiples dispositifs fiscaux et sociaux, pérennes ou temporaires.

### **1. La taxe d'apprentissage et les contributions assimilées**

Il s'agit, tout d'abord, de la taxe d'apprentissage, qui vise à favoriser l'égal accès à cette filière sur le territoire national et à soutenir son développement. En sont redevables les exploitants individuels et les sociétés de personnes dont les résultats sont soumis à l'impôt sur le revenu pour la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux, ainsi que les sociétés ou collectivités assujetties à l'impôt sur les sociétés. Le taux de droit commun de cette taxe s'élève à 0,5 % de la masse salariale. Son produit est divisé en deux fractions inégales :

– le « quota », représentant 53 % de la collecte en 2012 <sup>(1)</sup>, 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 « hors quota » ou barème, représentant 47 % du produit de la taxe en 2012, et réservé aux premières formations technologiques et professionnelles.

Depuis 2009, le produit global de la taxe d'apprentissage a diminué de 0,8 %, passant de 1 959 millions d'euros à 1 944 millions en 2011. Cette évolution

---

(1) Ce taux sera porté à 55 % en 2013, 57 % en 2014 et 59 % en 2015.

s'explique par la réduction de la collecte nationale, dont le montant s'élève à 937 millions d'euros en 2011, contre 964 millions en 2009. Au niveau régional, après avoir subi une baisse de 0,5 % en 2010, la collecte s'est accrue de 1,8 % en 2011, atteignant 1 006 millions d'euros. Cette augmentation ne concerne cependant pas l'ensemble des régions : cinq d'entre elles ont connu une diminution des montants perçus. Ces derniers apparaissent d'ailleurs très inégaux, l'Île-de-France concentrant 45 % de la collecte régionale. De la même façon, les montants des fonds accordés dans le cadre de la péréquation varient considérablement selon les régions. Ainsi, en 2011, alors que l'Île-de-France a bénéficié de 26,7 millions d'euros et les régions Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire d'environ 17 millions chacune, la Corse et le Limousin ont reçu moins de 2 millions d'euros. Le tableau ci-dessous retrace les données présentées.

Régions	Taxe d'apprentissage		Péréquation	
	2010	2011	2010	2011
Alsace	14 748 808	15 240 102	7 581 842,21	7 716 962
Aquitaine	27 301 940	30 438 477	8 645 687,44	8 324 441
Auvergne	14 855 003	14 981 685	4 397 667,33	4 509 199
Bourgogne	15 263 363	15 180 103	6 408 627,32	6 066 314
Bretagne	36 693 709	37 729 459	8 042 284,71	8 084 741
Centre	22 383 080	22 055 083	9 878 669,69	10 133 447
Champagne-Ardenne	10 527 806	10 719 469	3 987 747,63	3 858 454
Corse	4 089 915	4 219 834	1 108 816,02	1 188 896
Franche-Comté	10 058 915	9 990 082	5 982 946,09	6 014 339
Ile-de-France	443 247 695	450 962 648	25 699 583,39	26 796 565
Languedoc-Roussillon	21 038 672	22 225 969	7 977 611,95	8 049 180
Limousin	6 278 815	6 153 035	1 951 691,81	1 896 639
Lorraine	15 145 293	15 262 071	7 988 348,24	7 919 774
Midi-Pyrénées	26 662 446	27 542 940	8 121 848,02	7 943 837
Nord - Pas-de-Calais	54 175 991	54 689 820	9 763 583,89	10 431 559
Basse-Normandie	12 941 985	12 978 285	5 512 657,88	5 776 784
Haute-Normandie	22 265 263	21 593 024	6 558 511,98	6 518 096
Pays de la Loire	40 094 134	41 235 701	17 298 860,39	16 951 419
Picardie	11 994 792	12 215 152	6 446 678,65	6 322 732
Poitou-Charentes	18 621 565	18 783 901	8 482 843,04	8 357 638
Provence-Alpes-Côte d'Azur	53 260 089	54 327 036	16 081 563,91	15 361 879
Rhône-Alpes	93 722 887	94 056 464	17 679 378,56	17 333 372
Guadeloupe	3 207 091	3 408 655	1 036 216,59	939 777
Guyane	1 435 448	1 499 183	179 708,34	221 976
Martinique	n.c.	303 670	974 689,33	956 666
Réunion	9 636 156	9 034 832	2 211 935,59	2 325 314
<b>Total régional</b>	<b>989 650 861</b>	<b>1 006 826 680</b>	<b>200 000 000,00</b>	<b>200 000 000</b>
<b>Total collecte nationale</b>	<b>913 343 624</b>	<b>937 529 504</b>	–	–
<b>Total global</b>	<b>1 902 994 485</b>	<b>1 944 356 184</b>	–	–

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

Deux autres contributions, assimilées à la taxe d'apprentissage et assises sur la même base, participent au financement de ce cursus. Il s'agit, tout d'abord, de la contribution au développement de l'apprentissage (CDA), destinée à abonder les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle, dont le taux s'élève à 0,18 % de la masse salariale. Le montant de son produit s'élevait à 724 millions d'euros en 2010 et 722 millions d'euros en 2011.

Il s'agit, ensuite, de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), due par les entreprises de 250 salariés et plus, qui emploient moins de 4 % d'alternants, et qui voit leur taxe d'apprentissage majorée entre 0,05 à 0,3 %. Le produit attendu de cette taxe en 2013 est de 235 millions d'euros.

## **2. Les avantages fiscaux et sociaux en faveur de l'apprentissage**

Afin d'inciter les employeurs à recruter des apprentis, divers avantages fiscaux et sociaux ont été mis en place :

– une exonération de cotisations sociales sur les salaires des apprentis, en vertu de l'article L. 6243-2 du code du travail, totale pour les entreprises artisanales et de moins de onze salariés<sup>(1)</sup>, partielle pour les autres, pour un montant de 1,3 milliard en 2012 ;

– l'indemnité compensatrice forfaitaire, prévue par l'article L. 6243-1 du code du travail, et versée par la région selon des critères qu'elle définit, dans la limite de 1 000 euros par année de contrat, pour un coût de 800 millions d'euros en 2012 ;

– un crédit d'impôt pour les employeurs d'apprentis, au titre des articles 199 *ter* F et 244 *quater* G du code général des impôts, allant de 1 600 à 2 200 euros, pour un montant de 470 millions d'euros en 2012 ;

– une exonération d'impôt sur le revenu de l'apprenti, pour la fraction du salaire n'excédant pas le montant annuel du SMIC, en vertu de l'article 81 *bis* du code général des impôts, pour un coût de 285 millions d'euros en 2012.

## **3. Les dispositifs temporaires de soutien financier**

En plus de ces incitations fiscales et sociales permanentes, trois dispositifs exceptionnels de soutien à l'apprentissage ont été mis en œuvre par le précédent Gouvernement.

Il s'agit, tout d'abord, de l'aide à l'embauche d'apprentis, dénommée dispositif « zéro charges », qui constituait une compensation des cotisations restant dues pour les entreprises de onze salariés et plus. Attribuée du 1<sup>er</sup> mars 2009 au 31 décembre 2010, cette aide a bénéficié à plus de 63 000 contrats d'apprentissage, pour un coût final de 29 millions d'euros.

---

(1) À l'exception des cotisations pour les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Il s'agit, ensuite, de la prime à l'embauche d'un apprenti supplémentaire dans les entreprises de moins de cinquante salariés. Cette aide forfaitaire de 1 800 euros était accordée pour tout recrutement d'un apprenti correspondant à la création nette d'un d'emploi en apprentissage. Entre le 1<sup>er</sup> mars 2009 et le 31 décembre 2010, elle a été versée pour 110 000 recrutements, pour un montant total de 196 millions d'euros.

Enfin, la prime à l'embauche d'un alternant supplémentaire a pris le relais de ces deux aides. Elle offrait la compensation des cotisations sociales restant dues pour les recrutements augmentant le nombre d'alternants dans l'entreprise. Octroyée entre le 1<sup>er</sup> mars 2011 et le 30 juin 2012, elle a profité à près de 34 000 embauches, pour un montant de 40 millions d'euros.

#### 4. Des transferts financiers complexes

À la diversité des dispositifs de soutien à l'apprentissage, s'ajoute la multiplicité des contributeurs, ce qui engendre des transferts financiers complexes. Ainsi, dans le cadre de la dotation globale de décentralisation, l'État verse aux régions une compensation pour la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF), que celles-ci reversent ensuite aux entreprises. Ces dernières, si elles y sont assujetties, versent leur taxe d'apprentissage aux organismes collecteurs, qui la redistribuent alors aux centres de formation et au compte d'affectation spéciale.

Les différents contributeurs participent, de plus, au financement de l'apprentissage dans des proportions inégales : l'État en assumait 39 % en 2010, contre 35,7 % pour les régions et 19,3 % pour les entreprises. Le tableau ci-dessous présente ces données et les montants associés.

#### *Montant des dépenses et poids des acteurs finançant l'apprentissage*

*(en milliards d'euros)*

	2009	Poids des contributeurs en 2009	2010	Poids des contributeurs en 2010
Entreprises	1,13	19,8 %	1,12	19,3 %
État	2,18	37,9 %	2,26	39 %
Régions	2,09	36,3 %	2,08	35,7 %
Autres	0,34	5,9 %	0,35	6 %
Total	<b>5,75</b>	<b>100 %</b>	<b>5,82</b>	<b>100 %</b>

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

### C. LA RÉFORME NÉCESSAIRE DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE

Le système actuel de financement de l'apprentissage apparaît donc éclaté et a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des personnes auditionnées par

votre rapporteur pour avis, qui estime sa réforme indispensable. En particulier, devrait être réduit le nombre d'organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA), accrue la transparence sur l'affectation des fonds, et aménagé le bonus « alternants » pour les entreprises de 250 salariés et plus.

### **1. Réduire le nombre d'organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage**

On dénombre aujourd'hui 144 organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA), 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 trop élevé pour permettre une gestion optimale des financements et génère une forte concurrence entre les structures. À titre de comparaison, le nombre total d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour la formation professionnelle s'élève à 20.

On constate d'importants écarts de collecte entre les OCTA : trois organismes concentrent 30 % des montants, soit 571,9 millions d'euros, et les dix plus importants réunissent 51 % de la taxe, alors que plus de cent OCTA gèrent moins de 10 millions d'euros, dont 56 moins de 2 millions d'euros. Selon le rapport d'avril 2012 du sénateur Gérard Larcher<sup>(1)</sup>, 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, soit 1,6 % de la collecte.

La situation actuelle s'explique, en partie, par le système hétérogène d'agrément des OCTA. Ces organismes peuvent soit :

- être agréés par le ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- être habilités au niveau national au titre d'une convention cadre de coopération conclue avec le ministère de l'éducation nationale, de l'agriculture et des sports ou au titre d'un agrément interministériel ;
- être habilités au niveau régional en tant qu'établissement consulaire régional ou par agrément préfectoral.

Plusieurs pistes de réforme des OCTA ont été évoquées lors des auditions menées par votre rapporteur pour avis. La première consisterait à revoir les conditions d'agrément des OCTA 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 deux millions d'euros pour les OCTA à compétence nationale et à un million d'euros pour les OCTA à vocation régionale. À titre de comparaison, il est de cent millions d'euros pour les OPCA.

---

(1) Rapport « La formation professionnelle : clé pour l'emploi et la compétitivité » de M. Gérard Larcher, remis au Président de la République en avril 2012.

Une deuxième réforme possible résiderait dans le rapprochement des OPCA et des 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.

## **2. Accroître la transparence sur l'affectation des fonds de l'apprentissage**

L'ensemble des intervenants auditionnés par votre rapporteur pour avis a estimé que la transparence sur l'affectation des fonds de l'apprentissage demeurerait encore insuffisante, un constat qui semble partagé par les entreprises. Un sondage réalisé en décembre 2010 par la fondation des apprentis d'Auteuil <sup>(1)</sup> révélait ainsi que :

– 44 % des petites et moyennes entreprises interrogées jugeaient que l'utilisation de la taxe d'apprentissage n'était pas transparente ;

– 63 % d'entre elles se déclaraient mal voire très mal informées sur l'utilisation de leur taxe d'apprentissage par les organismes bénéficiaires.

Les OCTA se trouvent, pourtant, soumis à des obligations d'information envers l'administration, les conseils régionaux et les entreprises. Ils doivent, par exemple, délivrer à ces dernières un reçu détaillant les dépenses libératoires de la taxe d'apprentissage, qui justifie des montants acquittés et du choix des affectations lorsqu'avait été nommé désigné un bénéficiaire. La loi du 28 juillet 2011 <sup>(2)</sup> a renforcé ces obligations : les OCTA, sur mandat des entreprises, doivent désormais informer directement les centres de formation et les sections d'apprentissage, au plus tard le 15 mai de chaque année, des sommes qui leur seront versées.

Les difficultés observées en matière de transparence découlent, pour partie, de la complexité des circuits de financement de l'apprentissage. Une meilleure information entre les financeurs et les bénéficiaires apparaît, pour le moins, nécessaire, afin de mettre en place les relations de coopération les plus efficaces possibles.

Au-delà du problème de transparence des financements, a été évoquée la question de la répartition des fonds de l'apprentissage. Plusieurs intervenants auditionnés ont indiqué qu'une révision de la liste des bénéficiaires de la taxe d'apprentissage leur paraissait souhaitable. Ainsi, seul 3 % de la taxe serait affectée aux CFA des chambres de métiers et de l'artisanat, alors qu'ils

---

(1) Sondage Ipsos Public Affairs réalisé en décembre 2010 auprès de 301 chefs d'entreprises de 10 à 499 salariés pour le compte de la fondation des apprentis d'Auteuil.

(2) Loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels.



formeraient plus de 30 % des apprentis. De même, bien que l'ensemble des personnes auditionnées a salué l'impact positif de l'élévation du niveau de formation des apprentis, a été soulevé le risque d'une affectation accrue des fonds vers les grandes écoles, qui ne connaissent pas les mêmes problèmes de financement que les CFA.

### **3. Aménager le bonus « alternants » pour les entreprises de 250 salariés et plus**

La loi de finances rectificative pour 2011 <sup>(1)</sup> a instauré un bonus en faveur des entreprises de 250 salariés et plus, dont le nombre de jeunes en contrat d'apprentissage dépasse le seuil de 4 % des effectifs. Reposant sur la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), ce dispositif propose le versement par Pôle emploi d'une prime de 400 euros pour chaque alternant compris entre 4 % et 6 % des effectifs. Ces seuils seront respectivement portés à 5 % et 7 % en 2016, conformément à la loi de finances rectificative pour 2012 <sup>(2)</sup>.

Ce bonus vise à inciter les grandes entreprises à recruter davantage de jeunes en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, ainsi qu'à rééquilibrer les efforts entre les petites et les grandes structures. En effet, en 2011, les entreprises de 250 salariés et plus comprenaient, en moyenne, seulement 1,8 % d'alternants.

En termes de mise en œuvre, au 1<sup>er</sup> août 2012, près de 400 entreprises ont bénéficié de cette aide, pour un coût total de 2,6 millions d'euros, représentant 6 563 alternants, alors que la loi de finances initiale pour 2012 avait prévu 10 millions d'euros au titre du dispositif. Le bonus « alternants » a, de fait, suscité de nombreuses critiques de la part des intervenants auditionnés : son montant serait trop faible pour être réellement incitatif, et son obtention s'avérerait difficile en pratique.

Face à cette situation, votre rapporteur pour avis estime que le dispositif doit être aménagé. Son assiette pourrait, tout d'abord, être élargie : les salariés embauchés suite à un contrat d'apprentissage dans l'entreprise pourraient se voir comptabilisés dans la part des effectifs ouvrant droit au bonus. De nombreuses personnes auditionnées ont, de manière plus générale, insisté sur la nécessité de revoir les modalités de calcul du quota « alternants ». La liste des entreprises bénéficiaires pourrait également être étendue : les structures de moins de 250 salariés accomplissant des efforts particuliers en matière de recrutement de jeunes en alternance pourraient recevoir la prime de 400 euros. Le montant de l'aide pourrait, enfin, être augmenté.

---

(1) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.



## **II.- LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE L'APPRENTISSAGE**

Le précédent Gouvernement s'est fortement engagé en faveur de l'apprentissage, et a pris de nombreuses mesures pour le rendre plus attractif financièrement et en rénover le cadre juridique, en particulier au travers de la loi du 28 juillet 2011 <sup>(1)</sup>, issue d'une proposition de loi de votre rapporteur pour avis, et dont il convient de tirer les premiers enseignements. Ces évolutions ont modifié le contexte général de l'apprentissage, dont l'une des nouveautés majeures réside dans la diversification croissante des publics d'apprentis.

### **A. LE CONTEXTE DE L'APPRENTISSAGE DEPUIS 2009**

Bien que le nombre d'entrées en apprentissage ait progressé l'an dernier, on constate une stabilité globale des effectifs d'apprentis entre 2009 et 2011. La durée des contrats conclus augmente, tout comme le niveau de formation des publics bénéficiaires.

#### **1. Un nombre d'entrées en apprentissage dynamique**

En 2011, le nombre global d'entrées en apprentissage a crû de 2,5 %, après être demeuré stable en 2009 et 2010. Ce dynamisme s'explique par l'amélioration de la conjoncture économique, l'implication du Gouvernement, qui s'est traduite par plusieurs aides exceptionnelles, la mobilisation des développeurs de l'apprentissage et les premiers effets positifs de la loi du 28 juillet 2011, en matière de simplification administrative par exemple.

Sur l'ensemble de la période 2009-2011, les plus fortes augmentations ont eu lieu en Guadeloupe (+ 59 %), en Martinique (+ 25,1 %) et en Corse (+ 19,9 %), des régions caractérisées par de faibles effectifs d'apprentis et un tissu économique moins favorable à cette formation, ainsi qu'en Alsace (+ 28,6 %) et en Languedoc-Roussillon (+ 21,8 %). En revanche, les régions Bourgogne et Poitou-Charentes ont enregistré une réduction significative du nombre d'entrées, respectivement - 17,2 % et - 13,4 %.

En termes de répartition par secteur d'activité, quatre branches concentrent, en 2010, plus de 80 % des entrées : la construction (21,4 %), l'industrie (20,5 %), le commerce (20,3 %) et les services aux particuliers (18,5 %). De même, près de 60 % des entrées sont réalisées dans des entreprises de moins de dix salariés.

#### **2. Une stabilité globale des effectifs d'apprentis**

Le dynamisme réel des entrées en apprentissage dans certaines régions n'a pas encore conduit à une augmentation de l'effectif global des apprentis. Si l'on

---

(1) Loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, issue de la proposition de loi n° 3369 de MM. Gérard Cherpion, Bernard Perrut et Jean-Charles Taugourdeau pour le développement de l'alternance, la sécurisation des parcours professionnels et le partage de la valeur ajoutée, déposée le 13 avril 2011.

constate une hausse de 0,3 % du nombre total d'apprentis pour l'année scolaire 2010-2011, s'élevant à 426 280, ce dernier demeure inférieur au niveau de 427 650 apprentis atteint en 2008-2009. Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, la progression du nombre d'apprentis se poursuivrait cependant en 2012.

Pour l'année scolaire 2010-2011, trois régions affichent un effectif d'apprentis supérieur à 30 000 apprentis : l'Île-de-France, avec 79 036 apprentis, Rhône-Alpes, avec 41 410 apprentis, et Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec 32 088 apprentis. Quinze régions comptent entre 10 000 et 30 000 apprentis et huit moins de 10 000, dont quatre moins de 2 000 (Corse, Réunion, Guadeloupe, Guyane). Le tableau ci-dessous présente l'évolution détaillée des effectifs d'apprentis et des entrées en apprentissage depuis 2009.

Régions	Effectifs d'apprentis		Entrées en apprentissage	
	2009-2010	2010-2011	2010	2011
Alsace	14 918	15 041	11 364	9 307
Aquitaine	18 026	18 096	12 342	13 184
Auvergne	8 515	8 595	6 063	6 027
Basse-Normandie	11 029	10 837	7 740	7 529
Bourgogne	11 916	11 282	8 011	7 562
Bretagne	18 352	18 173	13 358	14 375
Centre	19 462	19 758	13 447	13 891
Champagne-Ardenne	8 571	8 530	6 100	5 958
Corse	1 936	1 971	1 169	1 387
Franche-Comté	10 024	10 138	6 717	6 202
Haute-Normandie	14 236	13 839	9 673	9 172
Ile-de-France	77 062	79 036	54 701	60 800
Languedoc-Roussillon	14 721	15 270	8 967	11 721
Limousin	3 855	3 742	2 256	2 777
Lorraine	16 318	15 989	11 495	11 751
Midi-Pyrénées	17 414	17 434	12 151	11 864
Nord-Pas-de-Calais	20 668	21 488	14 389	14 059
Pays de la Loire	29 441	29 319	18 423	17 404
Picardie	13 195	12 933	9 527	8 250
Poitou-Charentes	13 925	13 944	9 146	8 772
Provence-Alpes-Côte d'Azur	32 749	32 088	21 109	21 373
Rhône-Alpes	41 182	41 410	25 837	27 092
Guadeloupe	1 701	1 558	775	943
Guyane	295	368	285	349
Martinique	1 600	3 855	593	1 183
Réunion	3 631	1 586	2 081	2 109
<b>Total</b>	<b>424 742</b>	<b>426 280</b>	<b>287 719</b>	<b>295 044</b>

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

La répartition des effectifs d'apprentis par secteur d'activité apparaît globalement stable, sauf pour les entreprises du tertiaire qui connaissent une progression de leurs effectifs de 4,6 points entre 2008 et 2010. Elles regroupent désormais plus de la moitié des apprentis en France, comme l'indique le tableau ci-dessous.

*Répartition des effectifs d'apprentis par secteur d'activité*

Secteur d'activité	2008	2009	2010
Agriculture, sylviculture, pêche	2,4 %	2,6 %	2,8 %
Industrie	16,8 %	17,7 %	18,3 %
Construction	20,9 %	21,2 %	21,0 %
Tertiaire	46,1 %	49,1 %	50,7 %
Non renseignés	13,9 %	9,4 %	7,1 %

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

Les petites entreprises demeurent les premiers employeurs des apprentis, qui à 78 % effectuent leur formation dans une structure de moins de 50 salariés. Toutefois, on observe une augmentation de la part d'apprentis recrutés par des entreprises de plus de 250 salariés, comme l'indique le tableau ci-dessous.

*Répartition des effectifs d'apprentis par taille d'entreprise*

Taille de l'entreprise	2008	2009	2010
0 à 4 salariés	46,9	46,6	46
5 à 9 salariés	15,7	15,7	15,6
10 à 49 salariés	18	17,9	17,9
50 à 199 salariés	7,3	7,3	7,3
200 à 250 salariés	1,1	1,1	1,1
Plus de 250 salariés	11	11,3	12,1

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

### 3. Des contrats plus longs

La durée des contrats d'apprentissage a tendance à s'allonger. En 2009, les contrats de plus de deux ans représentaient 10,5 % des contrats, contre 6,1 % en 2008. Cette augmentation découle principalement de la réforme du baccalauréat professionnel, qui se prépare désormais en trois ans. Les contrats de deux ans concernent, cependant, encore 43,4 % des contrats, et ceux entre un et deux ans, 25 % en 2009.

#### 4. Une diversification des publics

La diversification des publics en apprentissage constitue l'évolution la plus remarquable de ces dernières années. En particulier, on observe une forte élévation du niveau de formation des apprentis, qu'il s'agisse de leur niveau de formation à l'entrée dans le dispositif ou du niveau du diplôme préparé. Ainsi, en 2010, la part des apprentis ayant une qualification de niveau I à IV s'établit à 33 %, contre 27,4 % en 2008, et 51,2 % des apprentis préparent un diplôme relevant de ces catégories. À l'inverse, la proportion d'apprentis de niveau V *bis* et VI diminue fortement, passant de 38,7 % en 2009 à 33,8 % en 2010. Le tableau ci-dessous présente ces données.

##### *Niveaux de formation des apprentis*

	2008	2009	2010
<b>Flux de contrats enregistrés</b>	<b>298 645</b>	<b>288 008</b>	<b>287 440</b>
<b>Niveau de formation à l'entrée</b>			
I à III (BAC + 2 et plus)	11,1 %	14,2 %	14,2 %
IV (BAC)	16,3 %	17,5 %	19,0 %
V (CAP, BEP)	34,0 %	33,6 %	33,1 %
V bis et VI	38,7 %	34,8 %	33,8 %
<b>Niveau de formation préparée</b>			
I à III (BAC + 2 et plus)	21,0 %	24,8 %	25,3 %
IV (BAC Pro., BP)	20,9 %	24,4 %	25,9 %
V (CAP, BEP)	55,8 %	48,6 %	46,6 %
Mentions complémentaires	2,3 %	2,2 %	2,3 %

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

À cette élévation du niveau de formation, correspond une augmentation de l'âge des apprentis. En 2010, 57,9 % des apprentis étaient majeurs, alors qu'en 1992 les deux tiers des apprentis étaient mineurs. En revanche, l'apprentissage concerne toujours principalement des hommes, à 67,6 % en 2010.

#### **B. LES PREMIERS ENSEIGNEMENTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 28 JUILLET 2011**

Si elle repose pour partie sur les aides et avantages octroyés par l'État, la tendance à la hausse du nombre d'entrées en apprentissage résulte également des améliorations apportées à son cadre juridique par la loi du 28 juillet 2011. Les personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis ont, en particulier, souligné les effets positifs de quatre catégories de dispositifs : les mesures de promotion de l'apprentissage auprès des jeunes, celles de préparation à l'entrée dans le contrat, les nouvelles possibilités d'accueil dans les CFA et l'ouverture de l'apprentissage au secteur de l'intérim.

## **1. Les mesures de promotion de l'apprentissage auprès des jeunes**

Parmi les mesures de promotion de l'apprentissage introduites par la loi du 28 juillet 2011, la création de la carte d'étudiants des métiers a été vivement appréciée par les intervenants auditionnés. Cette carte offre aux apprentis des réductions tarifaires identiques à celles dont bénéficient les étudiants de l'enseignement supérieur. Afin de poursuivre l'harmonisation de ces deux statuts, a été négocié pour les apprentis un accès aux restaurants universitaires, dans les mêmes conditions que les étudiants, et une possibilité encadrée de loger dans des hébergements universitaires.

Pour conférer davantage de visibilité à la formation en apprentissage, la loi du 28 juillet 2011 a prévu la mise en place d'un service dématérialisé de promotion de l'apprentissage et de la professionnalisation. Le site internet « Portail de l'alternance », qui avait été lancé en 2010, a donc été rénové pour permettre un accès direct aux informations essentielles sur l'apprentissage mais surtout aux offres d'emploi. Les entreprises peuvent également y trouver de l'aide pour calculer la rémunération de leurs apprentis ou rédiger leurs contrats.

La mise en œuvre des périodes d'observation d'une semaine en entreprise, ouvertes aux lycéens et aux collégiens pendant les vacances scolaires, a également reçu un accueil favorable des personnes auditionnées. Les premières expériences de ces stages courts ont eu lieu en février 2012.

## **2. La préparation à l'entrée en apprentissage**

En ce qui concerne la préparation des jeunes à l'entrée en apprentissage, deux dispositifs ont été souvent évoqués lors des auditions de votre rapporteur pour avis. Il s'agit, tout d'abord, de l'instauration d'une préparation opérationnelle à l'emploi (POE) collective. Celle-ci offre à des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, une formation pouvant atteindre 400 heures, en vue de répondre aux besoins de main d'œuvre identifiés dans certains secteurs d'activité. Elle a pour but de leur transmettre les compétences et les qualifications requises pour occuper les catégories d'emplois visées. L'ensemble des personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis s'est montré satisfait de cette nouvelle mesure.

Il s'agit, ensuite, du dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA), tel que modifié par l'article 18 de la loi du 28 juillet 2011 et son décret d'application du 24 avril 2012 <sup>(1)</sup>. Il permet aux jeunes de plus de 15 ans et à ceux ayant terminé leur classe de troisième de suivre une formation en alternance dans un centre de formation d'apprentis, tout en restant sous statut scolaire. Lors de son déplacement dans les Vosges, votre rapporteur pour avis a pu constater le succès de ce dispositif auprès des jeunes qui l'ont expérimenté et qui a redonné à certains le goût d'apprendre. Il concerne un nombre limité de jeunes, aux parcours

---

(1) Décret n° 2012-566 du 24 avril 2012 relatif à l'accès au dispositif d'initiation aux métiers en alternance.

particuliers. Au CFA « Pôle des métiers » d'Épinal, par exemple, 35 élèves sont engagés dans cette formation en 2012, pour 947 apprentis.

En région Lorraine, à partir de novembre 2012 et jusqu'en juin 2013, sera par ailleurs déployé un nouveau dispositif d'accès vers l'apprentissage (DAVA), reposant sur un suivi individualisé de jeunes sortis du système scolaire sans qualifications, mais ayant un projet professionnel tourné vers l'apprentissage. La formation proposée visera à enseigner aux élèves les prérequis académiques et les acquis comportementaux indispensables à la signature d'un contrat d'apprentissage. Elle comprendra des enseignements techniques, des formations aux compétences fondamentales et des stages en entreprise, les projets pédagogiques devant être établis dans le cadre de conventions conclues entre l'État, la région et la mission locale ou l'Éducation nationale. Les missions locales et les plateformes de décrochage assureront le repérage et l'orientation des jeunes potentiellement concernés, l'objectif étant d'accompagner 190 jeunes vers l'apprentissage en 2012. Le dispositif sera financé à la fois sur les crédits du contrat d'objectifs et de moyens pour 670 000 euros, et sur ceux du programme « Compétences clés », à la charge de l'État, pour 570 000 euros.

### **3. L'accueil de jeunes sans contrats d'apprentissage**

Sur le fondement de l'article 20 de la loi du 28 juillet 2012<sup>(1)</sup>, a été mis en œuvre en Lorraine un autre dispositif novateur, qui a aussi retenu l'attention de votre rapporteur pour avis : le dispositif d'intégration vers l'apprentissage (DIVA). Il s'adresse aux jeunes qui ont choisi la voie de l'apprentissage, mais n'ont pas trouvé d'employeur pour les accueillir.

Entre octobre 2011 et juin 2012, près de 196 jeunes, repérés par les missions locales ou en situation de décrochage, ont suivi ce cursus dans 25 CFA volontaires. Si 84 jeunes sont sortis du dispositif sur sanction disciplinaire ou sur abandon, souvent au bout d'une seule journée de présence, il a donné de bons résultats pour les autres. Ainsi, 48 jeunes ont signé un contrat d'apprentissage dans l'année, 23 ont acquis suffisamment de connaissances pour envisager de conclure un contrat d'apprentissage l'année suivante, et 18 ont trouvé un emploi ou repris une formation. Ce dispositif, dont le coût s'élève à 900 000 euros, a été financé par le contrat d'objectifs et de moyens. Il est reconduit cette année.

### **4. L'apprentissage dans le travail temporaire**

Enfin, l'article 7 de la loi du 28 juillet 2011 a autorisé la conclusion de contrats d'apprentissage dans le cadre du travail temporaire, conformément aux recommandations de l'accord national interprofessionnel du 7 juin 2011 sur l'accès des jeunes aux formations en alternance et aux stages en entreprise. Le décret du 11 avril 2012 relatif à l'apprentissage dans les entreprises de travail

---

(1) Cet article permet aux CFA de former sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle des jeunes sans contrat d'apprentissage pendant un an au plus.



temporaire<sup>(1)</sup>, pris en application de cet article, précise les conditions dans lesquelles une entreprise d'intérim peut mettre à disposition d'une entreprise utilisatrice un apprenti, prévoit les mentions devant figurer dans les contrats de mission et de mise à disposition, et organise la liaison entre les différents maîtres d'apprentissage et le CFA. La publication de ce décret a été saluée par de nombreuses personnes auditionnées, car il permettra le lancement effectif de ce nouveau dispositif.

Le contrat d'apprentissage devra assurer au jeune une formation professionnelle dispensée pour partie en entreprise dans le cadre de missions de travail temporaire, d'au moins six mois, et pour partie en CFA. La fonction tutorale sera assurée à la fois par un maître d'apprentissage dans l'entreprise de travail temporaire et par un maître d'apprentissage dans l'entreprise utilisatrice. À cet égard, un accord de branche portant mise en œuvre du tutorat intérimaire a été signé le 13 juin 2012. Il prévoit l'engagement d'une réflexion paritaire en 2013 pour organiser le rôle et la place des tuteurs « intérimaires » chargés d'accompagner les jeunes en apprentissage dans ce secteur.

---

(1) Décret n° 2012-472 du 11 avril 2012 relatif à l'apprentissage dans les entreprises de travail temporaire.



### **III.- POUR UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'APPRENTISSAGE**

Le premier bilan de la mise en œuvre de loi du 28 juillet 2011 apparaît donc positif, ce qu'a souligné l'ensemble des personnes auditionnées. Votre rapporteur pour avis invite par conséquent le Gouvernement à construire une politique ambitieuse d'apprentissage et à continuer les efforts entrepris dans trois directions : l'amélioration de l'orientation des jeunes, la valorisation de la voie de l'apprentissage et le développement des formations, notamment dans le secteur public.

#### **A. AMÉLIORER L'ORIENTATION DES JEUNES**

De l'avis général des intervenants auditionnés, l'orientation demeure l'un des principaux obstacles au développement de l'apprentissage, malgré les progrès accomplis depuis 2009. Votre rapporteur pour avis estime que celle-ci devrait être plus librement choisie par les jeunes, grâce à une information de qualité, ce qui permettrait, sans doute, de réduire le nombre de « décrocheurs ».

##### **1. Poursuivre la mise en place du service public de l'orientation**

La loi du 24 novembre 2009 <sup>(1)</sup> a chargé le Délégué à l'information et à l'orientation de créer un service dématérialisé de l'orientation, gratuit et accessible à tous, dont la mise en place doit être poursuivie selon votre rapporteur pour avis. Ce service se compose d'une plateforme téléphonique et d'un site Internet, qui ont tous deux ouverts en décembre 2011 et sont financés par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

Le nouveau site Internet « orientation-pour-tous » a été réalisé sur la base de l'ancien portail « orientation-formation » du Centre INFFO, mais son contenu a été élargi pour répondre aux besoins de l'ensemble des usagers du site, qui peuvent être aussi bien des collégiens que des jeunes adultes. Sa fréquentation demeure pour l'heure comparable à celle de l'ancien site, à hauteur de 28 000 visites par semaine. Selon le rapport d'activité pour 2011-2012 de la Délégation à l'information et à l'orientation, le nombre de visites devrait cependant augmenter, une fois que la campagne de communication aura été déployée. La mise en service du numéro de téléphone a également souffert des retards pris par la campagne de communication, et ce dernier ne reçoit encore que quelques centaines d'appels par mois.

Ces deux outils visent à permettre à toute personne soit de bénéficier d'une première information en matière d'orientation et de formation, soit d'être dirigée vers une structure susceptible de la lui fournir. À terme, ils devraient

---

(1) Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

comporter des indications sur les débouchés offerts par les filières de formation, ce qui semble fondamental à votre rapporteur pour avis.

En effet, plusieurs personnes auditionnées ont dénoncé les difficultés d'adéquation entre l'orientation des jeunes et les secteurs qui éprouvent des besoins de recrutement. Ainsi certaines formations attirent peu de jeunes, alors que les perspectives d'emploi y sont dynamiques. Si ce problème découle, pour partie, de l'image parfois négative de ces activités, il résulte aussi d'une méconnaissance du tissu économique et des acteurs entre eux.

C'est pourquoi, selon votre rapporteur pour avis, les démarches de coopération doivent être encouragées. À cet égard, les actions de promotion de l'apprentissage menées par les missions locales en collaboration avec les entreprises et les branches, apparaissent très intéressantes. Elles concernent tant la création de synergies territoriales, aboutissant parfois à des accords régionaux, que l'amélioration des conditions de vie concrètes des apprentis. Au niveau national, a été signé en 2009 un partenariat entre le Conseil national des missions locales et le réseau des chambres de commerce et d'industrie, qui a permis la mise en œuvre de plans concertés en faveur de l'apprentissage dans neuf régions. De nombreux accords ont été conclus depuis avec les branches professionnelles et les OPCA. Ces différentes actions ont donné de bons résultats : en 2010, près de 47 229 jeunes suivis par les missions locales ont obtenu un contrat en alternance, dont 63 % en apprentissage, contre 44 527 jeunes en 2007, dont 54 % en apprentissage.

Au-delà des partenariats qui peuvent être noués dans les territoires entre les acteurs de l'emploi et de l'économie, de nombreuses personnes auditionnées ont insisté sur la nécessité de rapprocher l'école de l'entreprise. La formation en apprentissage reste trop souvent perçue comme une voie d'échec, alors qu'elle peut redonner à des jeunes l'envie d'étudier, comme l'a constaté votre rapporteur pour avis lors de son déplacement dans les Vosges.

## **2. Assurer le suivi des « décrocheurs »**

La formation en apprentissage peut, en particulier, permettre à des jeunes sortis du système scolaire sans qualification de se réinsérer dans un parcours professionnel sanctionné par un diplôme. Selon la formule utilisée par l'un des intervenants auditionnés, l'apprentissage est un système qui « *encroche* ».

Chaque année, environ 160 000 jeunes quittent le système scolaire sans diplôme. D'importants progrès ont été accomplis dans leur accompagnement, grâce à la mise en place des plateformes départementales de suivi et d'appui aux décrocheurs. Depuis mai 2011, 165 875 jeunes ont été contactés, 89 884 ont bénéficié d'un entretien, 58 524 solutions ont été apportées aux décrocheurs dont

51 409 retours en formation et 7 115 en emploi <sup>(1)</sup>. Votre rapporteur pour avis estime que ces premiers résultats sont encourageants.

Toutefois, en matière d'apprentissage, le suivi des jeunes après une rupture de contrat, demeure perfectible. En effet, du fait de la spécificité de la formation en apprentissage, plusieurs semaines peuvent s'écouler avant que le centre de formation de l'apprenti ne soit mis au courant de la rupture, bien qu'elle doive lui être notifiée.

## **B. VALORISER LA VOIE DE L'APPRENTISSAGE**

Si l'apprentissage constitue une voie de réussite et d'excellence, il souffre encore d'un déficit d'image, auquel il faut remédier. D'après votre rapporteur pour avis, la revalorisation de cette formation implique aussi la mise en place d'un véritable accompagnement des apprentis et de leurs maîtres d'apprentissage.

### **1. Lutter contre un déficit d'image persistant**

Le précédent Gouvernement avait engagé plusieurs actions visant à améliorer l'image de l'apprentissage, telles que la création du Club de l'apprentissage en avril 2011 et le déploiement de la campagne de communication « *Un métier, un diplôme, un revenu* » en mai 2011. Cette dernière, qui a coûté 1,1 million d'euros, a, d'ailleurs, produit de bons résultats. Près de 4,1 millions d'auditeurs ont écouté au moins une fois le spot diffusé à la radio, et 65 % des jeunes et 91 % des parents interrogés ont déclaré que cette campagne leur donnait envie de suivre ou de recommander la formation en apprentissage.

Les réseaux consulaires ont également mis en œuvre des initiatives pour accroître la notoriété de ce cursus. Ainsi, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) a organisé 54 nuits de l'orientation en 2012, et plus de 1 800 sessions des mercredis de l'apprentissage depuis 2009, auxquelles ont assisté près de 50 000 jeunes. Elle a également accordé en 2011 des bourses pour effectuer des stages dans des entreprises en Europe à près de mille apprentis et tuteurs.

Au niveau local, lors de son déplacement dans les Vosges, votre rapporteur pour avis a pu apprécier les efforts menés par les CFA pour attirer les jeunes. Le centre « Pôle des métiers » d'Épinal propose, par exemple, à ses élèves de participer à de nombreux concours, à des sorties pédagogiques, culturelles et sportives, ainsi qu'à des voyages de découverte dans d'autres pays européens.

L'ensemble de ces actions renforcent l'attractivité de la formation en apprentissage. Certaines branches travaillent aussi à l'amélioration des conditions salariales et de travail dans leur secteur d'activité, ainsi qu'à son image. La Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)

---

(1) Rapport d'activité pour 2011-2012 de la Délégation à l'information et à l'orientation.

organise chaque année, par exemple, un concours dénommé « *Conjuguez les métiers du bâtiment au féminin* », destiné aux élèves des classes de troisième, afin d'attirer davantage de jeunes femmes dans les métiers de cette filière. De manière plus générale, la branche de l'artisanat travaille depuis plusieurs années à la mise en place d'avantages sociaux se rapprochant de ceux existants dans les grandes entreprises.

## **2. Accompagner les apprentis et leurs maîtres**

Au-delà de l'amélioration de l'image de l'apprentissage, votre rapporteur pour avis est convaincu de la nécessité de construire un accompagnement tant des apprentis que de leurs maîtres d'apprentissage. En effet, le développement de l'apprentissage se trouve freiné, en pratique, par des difficultés en matière d'hébergement, de transports, de coût de la formation pour les familles, ou de communication entre les tuteurs et les jeunes. Ces problèmes peuvent pousser certains jeunes à privilégier la voie scolaire, même s'ils y sont en échec, et conduire à des ruptures de contrats, une expérience qui peut s'avérer rédhibitoire pour l'entreprise et l'apprenti.

Au cours des auditions, différentes expériences intéressantes d'accompagnement renforcé des apprentis et de leurs maîtres d'apprentissage ont été présentées à votre rapporteur pour avis. Ainsi, la Fondation des orphelins apprentis d'Auteuil a organisé, en Alsace, un système d'accompagnement par un éducateur spécialisé de jeunes en apprentissage dans le secteur des hôtels-café-restaurants ainsi que des salariés qui les forment. L'ensemble des jeunes bénéficiaires du dispositif a obtenu son diplôme et seuls 10 % des contrats ont été rompus, ce qui constitue deux résultats remarquables. Le coût de cet accompagnement s'élèverait à environ 15 200 euros pour vingt jeunes. Pour remédier aux problèmes de mobilité, la fondation a aussi développé un système de micro-crédit permettant aux apprentis d'acheter des véhicules à deux-roues.

Au niveau national, l'Agefiph<sup>(1)</sup> propose un accompagnement des apprentis handicapés ainsi que des entreprises qui les accueillent, afin d'aider ces dernières à assumer les contraintes liées au handicap, par exemple en ce qui concerne l'aménagement de leurs locaux. En 2012, l'Agefiph a financé ou cofinancé 48 dispositifs d'appui à l'apprentissage, allant de préparation à l'entrée en CFA au soutien dans la recherche d'emploi à la fin du contrat. Les grandes entreprises françaises se sont également engagées dans ce domaine. En 2011, le groupe EDF a, par exemple, consacré 1,6 million d'euros à l'accompagnement de ses salariés en contrat d'alternance, en termes de logement, de transports et de couverture santé complémentaire. En ce qui concerne le placement en fin de contrat, la SNCF offre à ses apprentis une mise en relation avec des entreprises partenaires, lorsque le recrutement du jeune ne peut pas avoir lieu.

---

(1) Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Au niveau territorial, le CFA de la chambre de commerce et d'industrie des Vosges met en œuvre un soutien individualisé aux apprentis, procède à des visites des entreprises accueillant les jeunes et tient des réunions avec les maîtres d'apprentissage. Celui de la chambre d'agriculture a établi une liste des entreprises du secteur susceptibles d'embaucher des apprentis, afin d'aider les jeunes dans leurs démarches de recherche d'un contrat d'apprentissage.

Fort de ces témoignages, votre rapporteur pour avis a déposé un amendement n° AS 5 visant à mettre en place des dispositifs d'accompagnement renforcé des apprentis et de leurs maîtres d'apprentissage, par un éducateur spécialisé par exemple. 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. Cet amendement a été adopté.

Au-delà de l'accompagnement renforcé des contrats, votre rapporteur pour avis juge nécessaire de réfléchir aux moyens de soutenir davantage les tuteurs en entreprise. Il faut ici rappeler que l'article 5 de la loi du 28 juillet 2011 a ajouté au contenu des négociations triennales de branche sur la formation professionnelle, la valorisation du rôle des maîtres d'apprentissage et le développement des actions d'aide à cette fonction. À cet égard, la mission sur l'alternance dans la restauration, pilotée par M. Régis Marcon, propose de mettre en place des formations de tuteurs et de labelliser les entreprises pour la qualité de leur accueil des apprenants.

## **C. DÉVELOPPER LES FORMATIONS EN APPRENTISSAGE**

Afin de promouvoir la formation en apprentissage et d'augmenter le nombre de jeunes apprentis, votre rapporteur pour avis recommande de soutenir le dispositif des développeurs de l'apprentissage, qui a été salué par l'ensemble des personnes auditionnées, et d'encourager l'apprentissage dans le service public, aujourd'hui peu répandu.

### **1. Soutenir les développeurs de l'apprentissage**

Dans le cadre du plan d'urgence en faveur de l'emploi des jeunes, l'État a conclu des conventions d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage avec l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), en juillet 2009, l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM), en septembre 2009, et le Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (3CA-BTP), en mai 2010. En contrepartie de financements de l'État, ces organismes se sont engagés à recruter de 275 développeurs, devant remplir des objectifs chiffrés, que retrace le tableau ci-dessous.

**Objectifs des développeurs de l'apprentissage et financements de l'État**

	<b>ACFCI</b>	<b>APCM</b>	<b>3 CA-BTP</b>
Financements de l'État <i>(en millions d'euros)</i>	6,155	5	1,8
Contacts en entreprise	150 000	170 000	75 000
Contrats d'apprentissage	25 000	23 000	20 000

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

En 2011, l'action combinée des trois réseaux consulaires a permis d'aboutir à la signature d'environ 40 000 contrats d'apprentissage pour 185 000 contacts en entreprise, soit un taux de signature de 21,6 %. Plus précisément, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, les 100 développeurs des chambres de commerce et d'industrie ont contacté 120 100 entreprises, comptant pour 70 % moins de 20 salariés et appartenant pour 25 % au secteur du commerce de détail. Près de 24 220 contrats d'apprentissage ont été signés dans ce cadre, à 33 % pour des formations de niveau VI et V, et à 28 % pour des formations de niveau III.

En plus de leur action auprès des entreprises, les développeurs assurent un accompagnement des apprentis, en cas de rupture de leur contrat notamment, et organisent des réunions avec les acteurs territoriaux de l'emploi, comme les missions locales.

Au long des auditions, votre rapporteur pour avis a pu constater un relatif consensus autour des développeurs de l'apprentissage. De nombreux intervenants se sont, d'ailleurs, interrogés sur les conditions de leur pérennisation. En effet, les conventions d'objectifs et de moyens arrivent à échéance fin 2012. Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, elles ont été prolongées pour l'année 2013, l'État ayant reconduit un financement de 4,2 millions d'euros. Une réflexion sera, toutefois, menée l'an prochain sur les missions des développeurs et sur le pilotage de leur activité au niveau territorial.

## **2. Encourager l'apprentissage dans le service public**

D'après votre rapporteur pour avis, pour conforter le développement de l'apprentissage, de nouvelles perspectives doivent être ouvertes et, en particulier, son utilisation doit être encouragée dans le secteur public. Elle demeure aujourd'hui marginale.

Toutefois, le nombre d'entrées en apprentissage progresse de manière continue et a atteint 8 400 contrats en 2010, soit une augmentation de 7,3 %. Au niveau territorial, votre rapporteur pour avis a pu observer cette évolution : dans le département des Vosges, ont été signés 29 nouveaux contrats en 2010 et 36 en 2011. En septembre 2012, 22 contrats ont déjà été conclus, contre 14 à la même date l'an dernier. Les communes constituent, d'ailleurs, le premier recruteur



d'apprentis, et concentraient 55,7 % des entrées en 2010. À titre d'exemple, la ville d'Epinal compte neuf apprentis en septembre 2012. Viennent ensuite les établissements publics (27,4 % en 2010), les départements (8 % en 2010), l'État (6,2 % en 2010) et les régions (2,7 % en 2010) <sup>(1)</sup>.

Deux caractéristiques distinguent les apprentis du secteur public. Ils sont, tout d'abord, plus âgés : 24,2 % d'entre eux avaient plus de 22 ans en 2010, contre 13,5 % dans les entreprises. Ils sont également plus diplômés : 20,1 % possèdent déjà un diplôme de niveau I à III, contre 14,2 % dans le privé. Ce haut niveau de qualification se vérifie surtout pour les apprentis des services de l'État, dont 42,1 % dispose d'un diplôme de cette catégorie. En revanche, dans les collectivités territoriales, seul 13,1 % des apprentis sont entrés avec une formation de niveau I à III et 34,8 % sans qualification, soit un taux comparable à celui du privé (34 %).

Deux raisons expliquent le faible recours à l'apprentissage dans le secteur public. En premier lieu, le coût de la formation en CFA reste à la charge de l'employeur, ce qui peut poser problème. En second lieu, les contrats d'apprentissage dans le secteur public sont moins attractifs pour les apprentis que dans le secteur privé, car ils ne débouchent pas nécessairement sur un emploi, l'apprenti devant réussir ensuite les épreuves d'entrée dans la fonction publique.

Attaché au principe du concours, votre rapporteur pour avis estime néanmoins que la voie de l'apprentissage peut se révéler une chance pour les structures publiques, en permettant l'intégration de jeunes aux parcours différents ainsi qu'un retour sur l'investissement accompli dans la formation de l'apprenti. Il invite donc le Gouvernement à réfléchir aux moyens de lever les obstacles juridiques freinant son développement, par exemple en matière de réglementation sur la sécurité des mineurs. Il lui rappelle également que le Parlement attend toujours le rapport sur le financement de l'apprentissage dans la sphère publique, qu'il devait lui remettre avant juillet 2012, en vertu de l'article 14 de la loi du 28 juillet 2011.

---

(1) « L'apprentissage en 2010 », *DARES, Analyses*, n° 89, décembre 2011.



## 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 efficace 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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-préfets<sup>2</sup>, 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<sup>er</sup> 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'alternance 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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)

<b>Programmes</b>	+	-
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
<b>TOTAUX</b>	20 000 000	20 000 000
<b>SOLDE</b>	0	

II. – Modifier ainsi les crédits de paiement :

<b>Programmes</b>	+	-
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
<b>TOTAUX</b>	10 000 000	10 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	+	-
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>
<b>TOTAUX</b>	10 000 000	10 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	+	-
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>
<b>TOTAUX</b>	2 000 000	2 000 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	+	-
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>
<b>TOTAUX</b>	1 400 000	1 400 000
<b>SOLDE</b>	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)

<b>Programmes</b>	+	-
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
<b>TOTAUX</b>	2 000 000	2 000 000
<b>SOLDE</b>	0	





## **ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

- **Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) – M. Yves Fouchet**, président de la Chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI) de Paris/Île-de-France et de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Versailles Val-d'Oise/Yvelines, **Mme Brigitte Le Boniec**, directrice de la Formation à la CCI France, et **M. Jérôme Pardigon**, responsable des relations institutionnelles à la CCI France
- **M. Jean-Robert Pitte**, délégué à l'information et à l'orientation, et **M. François Hiller**, adjoint au délégué à l'information et à l'orientation
- **Association de Gestion des Formations en Alternance pour les Petites et Moyennes Entreprises (AGEFA PME)/Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPMPE) – M. Bernard Capron**, président, **M. Jean-Michel Pottier**, vice-président, et **M. Jean-Jacques Dijoux**, directeur général de l'AGEFA PME – **M. Jean-Michel Pottier**, président de la commission formation-éducation et **M. Yves Terral**, membre de la commission sociale et de la commission formation éducation de la CGPME
- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – M. Bertrand Martinot**, délégué général, **M. Alexandre Delpont**, chef de la mission financement, budget et dialogue de gestion, et **Mme Frédérique Racon**, adjointe au chef de la mission « politiques de formation et de qualification »
- **Union professionnelle artisanale (UPA) – M. Pierre Burban**, secrétaire général, et **Mme Caroline Duc**, chargée des relations avec le Parlement
- **Confédération générale du travail (CGT) – M. Paul Desaignes**, conseiller confédéral en charge des formations initiales et continues
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – M. Antoine Foucher**, directeur des relations sociales, de l'emploi et de la formation, **M. Alain Druelles**, directeur adjoint à la direction de l'éducation et de la formation, et **Mme Ophélie Dujarric**, chargée de mission à la direction des affaires publiques
- **Force ouvrière (FO) – Mme Laurence Martin**, conseillère technique sur les questions de la formation professionnelle

- **Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) – M. Alain Griset, président, M. François Moutot, directeur général et Mme Béatrice Saillard, directeur du département des relations institutionnelles**
- **Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP) – M. Hervé Bizard, directeur**
- **Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi (PRISME) – M. François Roux, délégué général, M. Serge Vo-Dinh, président de la commission juridique, et Mme Isabelle Duc, présidente du groupe de travail « formation » et du Fonds d'assurance formation-travail temporaire (FAF-TT)**
- **Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) - M. Jean-Marc Huart, sous-directeur des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie et M. Olivier Vandard, chef du bureau des lycées professionnels et de l'apprentissage**
- **Conseil national des missions locales (CNML) – M. Vincent Delpy, secrétaire général, et Mme Amaria Sekouri, chargée de mission**
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT) – M. Christian Janin, secrétaire confédéral, responsable du service emploi sécurisation des parcours professionnels, et Mlle Morgane Cantrelle, secrétaire confédérale en charge de la formation initiale**
- **Les Apprentis d'Auteuil – Mme Nicole d'Anglejan, directrice des politiques et des ressources éducatives, et M. Valéry Auchere, chargé de mission apprentissage**
- **Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ) – M. Alberto Lopez, directeur**
- **Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) – Mme Odile Menneteau, présidente et M. Pierre Blanc, directeur général**
- **M. Régis Marcon, auteur du livre blanc « *L'alternance dans la restauration, avançons ensemble* » (juillet 2011) et du rapport « *Développer l'alternance dans le secteur de la restauration : pour une stratégie nationale* » (février 2010)**
- **Les Compagnons du devoir – M. Jean-Claude Bellanger, secrétaire général**

- **Cabinet de M. Thierry Repentin**, ministre délégué auprès du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage – **M. Christian Ville**, directeur de cabinet, **M. Jérôme Giudicelli**, directeur adjoint de cabinet, **Mme Florence Philbert**, conseillère budgétaire, **M. Daniel Vatant**, conseiller technique sur l'apprentissage, et **M. François-Stéphane Hamon**, conseiller parlementaire
- **Association des Régions de France (ARF)** – **Mme Isabelle Gaudron**, vice-présidente de la région Centre
- **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **Mme Marie-Françoise Leflon**, secrétaire nationale en charge de l'emploi
- **Union départementale de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **M. Jean-Pierre Therry**, membre du conseil confédéral, en charge du dossier sur la formation professionnelle
- **Direction des Ressources humaines d'Électricité de France (EDF)** – **M. Jean-François Gomez**, responsable « alternance » de la direction des ressources humaines du groupe
- **Véolia Environnement** – **Madame Isabelle Quainon**, directeur de la Formation, directeur général adjoint, **Mme Sandrine Vincent**, directeur de la performance et de la coordination réseau pour le Campus Véolia, et **Mme Marie-Thérèse Suart-Fioravante**, directrice des relations institutionnelles
- **Direction des ressources humaines de la société nationale des chemins de fer français (SNCF)** – **M. Jacques Rascol**, directeur délégué emploi et formation, et **Mme Karine Grosstête**, conseillère parlementaire

\*

*Liste des personnes auditionnées par le rapporteur pour avis à Épinal  
(par ordre chronologique)*

- **Préfecture des Vosges** – **M. Rénaud Dreyer**, directeur de la coordination, de l'évaluation et du suivi des politiques publiques
- **Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) de Lorraine** – **M. Jean de Zélicourt**, responsable du pôle 3<sup>E</sup> (emploi, entreprise, économie), et **Mme Isabelle Charlier**, chargée de mission alternance

- **Centre de formation d'apprentis (CFA) Pôle des Métiers à Épinal** – **Mme Émilie Claudel**, directrice, **M. Pascal Kneuss**, président de la Chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) des Vosges et de la Chambre régionale de métiers et de l'artisanat de Lorraine, **M. Pascal Cunin**, président de l'OP Pâtisserie, **M. Pascal Altmann**, membre du Collège d'enseignement technique (CET) Coiffure, **M. Alessandro Palumbo**, maître d'apprentissage en coiffure, **M. Gilles Chabrier**, président de l'association des préparateurs en pharmacie, **M. Guy Bertrand**, président de la Commission régionale formation (Corefor) de l'Association nationale pour la formation automobile (ANFA), et **Mme Christiane Courtois**, membre élue pour le secteur automobile
- **Centre de formation d'apprentis (CFA) du bâtiment et travaux publics (BTP) à Arches** – **M. Raoul Marcadella**, directeur, **M. Clément Sosoé**, secrétaire général de l'association BTP CFA Lorraine, **M. Daniel Virion**, président de la Fédération du bâtiment et des travaux publics (FBTP) des Vosges et **Mme Claudine Marilly**, secrétaire générale de la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB)
- **Préfecture des Vosges** – **M. Vincent Berton**, secrétaire général de la préfecture, sous-préfet de l'arrondissement d'Epinal
- **Centre de formation d'apprentis (CFA) de Gérardmer** – **M. Olivier Gérard**, directeur
- **Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) de Lorraine** – **M. Sébastien Hach**, secrétaire général à l'unité territoriale des Vosges
- **Chambre patronale des exploitants forestiers et scieurs des Vosges** – **M. Gérald Oriol**, président, directeur de la Société anonyme société forestière sise à Corcieux
- **Scierie Lemaire** – **M. Maxence Lemaire**, directeur
- **Chambre de commerce et d'industrie** – **M. Sylvain Jacobee**, directeur général, et **M. Michel Vester**, chargé de formation
- **Chambre de métiers et d'artisanat (CMA)** – **M. Lionel Jeanmougin**, secrétaire général
- **Chambre d'agriculture** – **M. François Grandvallet**, vice-président, et **M. Denis Moulènes**, conseiller formation et apprentissage
- **M. Christophe Salin**, sous-préfet de Saint-Dié-des-Vosges
- **M. Marc Tochon**, sous-préfet de Neufchâteau

- **Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) de Lorraine – Mme Sabine Demange**, déléguée territoriale à l'unité territoriale des Vosges
- **Pôle Emploi Vosges – Mme Véronique Thomas**, chargée de mission
- **M. Pascal Rault**, chargé de mission académique sur l'apprentissage au rectorat
- **Union départementale de la confédération générale des travailleurs (CGT) – M. Bernard Thomassin**, membre du bureau
- **Union départementale de la confédération française démocratique du travail (CFDT), M. Christophe Thomas**, secrétaire général adjoint à la CFDT des Vosges et secrétaire régional, délégué à l'emploi
- **Union départementale de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – M. Claude Durupt**
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF) des Vosges – Mme Laurence Rayeur**, déléguée générale
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF) de Lorraine – M. Patrice Lombard**, président
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) des Vosges – Mme Bernadette Morati**, membre du conseil d'administration
- **Union professionnelle artisanale (UPA) des Vosges – Pascal Cunin**, vice-président
- **M. Jean-Claude Moretton**, adjoint au maire d'Epinal
- **M. André Claudel**, maire de Lépanges-sur-Vologne
- **M. Gérard Noël**, maire de Ban-de-Laveline
- **Centre hospitalier universitaire (CHU) Émile Durckheim – M. Guy Humbert**, responsable Ressources humaines
- **Centre de formation d'apprentis (CFA) de Roville aux chênes – M. Brice Pourchet**, directeur, et **M. Laurent Bardet**, responsable formation

\*

*Personne ayant transmis  
une contribution écrite au rapporteur pour avis*

- **Association des maires de France (AMF) – M. Alexandre Touzet**, chargé de mission relations avec le Parlement