



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 43

TRAVAIL ET EMPLOI

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

Rapporteurs spéciaux :
M. GILLES LE GENDRE ET MME MARIE-CHRISTINE VERDIER-JOUCLAS

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	4
I. LA DYNAMIQUE DES RÉFORMES ENGAGÉES PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT TIRE LE CONSTAT DE L'EXÉCUTION 2017	6
II. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SATISFAISANTE MAIS QUI AURAIT PU S'AVÉRER INSUFFISANTE AU REGARD DE LA PRÉVISION INITIALE	7
1. Une exécution maîtrisée grâce aux efforts budgétaires du second semestre de l'année	7
2. Une sous-exécution des emplois sur la mission.....	8
3. Une forte réduction du nombre de contrats aidés financés et la montée en puissance de la garantie jeunes	9
4. La dotation et la réforme de Pôle emploi.....	11
5. Le plan 500 000 formations	11
6. Évaluer les dépenses fiscales et avoir une approche par la performance plus cohérente	12
III. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME D'AMPLEUR DE L'APPRENTISSAGE ..	14
1. Les aides budgétaires en faveur de l'alternance	14
2. Les crédits du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA)	14
3. La réforme de l'apprentissage vise une plus grande fluidité des parcours et des aides plus cohérentes.....	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	21

INTRODUCTION

La France a créé 253 000 emplois dans le secteur privé en 2017, soit une hausse de 1,3 % sur un an, ce qui est inédit depuis dix ans dans notre pays. Fin décembre 2017, en France métropolitaine, parmi les personnes inscrites à Pôle emploi et tenues de rechercher un emploi (catégories A, B, C), 3 435 900 sont sans emploi (catégorie A), soit une baisse de 1 % par rapport à la fin 2016 pour un total de 6 592 100 personnes, toutes catégories confondues et sur l'ensemble du territoire. Concernant les personnes au chômage depuis un an et plus, c'est-à-dire le chômage de longue durée, le nombre de chômeurs est en revanche en hausse de 1,9 % sur un an (de 2 521 200 à 2 570 000).

Alors que la France compte un taux de chômage encore élevé au premier trimestre 2018, estimé à 8,9 %, les entreprises rencontrent cependant des difficultés de recrutement. Les couvreurs, chaudronniers, plombiers, bouchers, aides à domicile ou encore mécaniciens de véhicules comptent parmi les métiers les plus en tension. L'absence de main-d'œuvre qualifiée contraint déjà l'appareil productif de notre pays.

La mobilisation de la mission *Travail et emploi*, notamment en matière de formation des chômeurs, apparaît de ce fait nécessaire. Le recul observé, sur un an, des chômeurs inscrits en catégorie D (stage ou formation) devrait s'inverser avec la montée en puissance du plan d'investissement dans les compétences (PIC) voulu par le Gouvernement et la majorité. Rappelons que l'acquisition des compétences, est le rempart le plus efficace contre le chômage. Une prescription d'autant plus nécessaire que l'évolution des métiers s'accélère, notamment sous l'effet des transitions numérique et écologique.

Les crédits de la mission sont constitués à hauteur de 85 % de crédits d'intervention, dont une partie fonctionne selon une logique de « guichet » très sensible à la conjoncture. Sur les 15 % restant, 11 % représentent des dépenses de fonctionnement et 4 % des dépenses de personnel.

Les rapporteurs spéciaux font le constat que **l'exécution des crédits sur l'année 2017 valide en grande partie les orientations stratégiques décidées par la majorité**. Face à une sous-budgétisation initiale assez conséquente des contrats aidés (dont près de 80 % ont été consommés au cours du premier semestre de l'année), le Gouvernement a agi pour maîtriser la consommation au second semestre et pour repenser cette politique, notamment après le rapport Borello ⁽¹⁾. De la même manière, les enseignements de la mise en œuvre du plan 500 000 formations tout au long de l'année 2017 montrent la nécessité d'investir

(1) Rapport sur l'inclusion par l'emploi, la formation et l'accompagnement, remis à la ministre du Travail, le 16 janvier 2018.

dans des formations à long terme, réellement qualifiantes et davantage ciblées sur les publics en difficulté ainsi que le prévoit le PIC.

Les rapporteurs spéciaux recommandent néanmoins que soient davantage explicitées les conséquences et la comptabilité qui amènent à présenter des restes à payer importants, à hauteur de 8,7 milliards d'euros, bien que cette somme soit manifestement surévaluée par rapport à la réalité future des dépenses. En outre, il convient de faire attention à ne pas pénaliser les engagements du Gouvernement par une application uniforme de la réserve budgétaire, notamment en ce qui concerne les aides au poste pour personnes handicapées.

Enfin, l'arrêt prématuré de la prime à l'embauche pour les TPE/PME témoigne du fait qu'il s'agissait d'une politique opportuniste et sans vision de long terme, qu'il convient de ne pas reproduire. La prime étant calculée en fonction du temps passé dans l'entreprise par la personne recrutée, son coût final ne sera connu qu'une fois le dernier euro versé, mi-2019 au plus tard. Toutefois, une étude de l'Insee, datée de décembre 2017, estime à 10 000 le nombre d'emplois créés sous l'impulsion de la prime PME dans les six mois de sa mise en œuvre. En retenant ces chiffres, le **coût de la mesure pourrait être de l'ordre de 350 000 à 400 000 euros par contrat créé**, pour un impact final sur les finances publiques compris entre 3,5 et 4 milliards d'euros.

I. LA DYNAMIQUE DES RÉFORMES ENGAGÉES PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT TIRE LE CONSTAT DE L'EXÉCUTION 2017

Depuis la nouvelle législature et afin de poser rapidement les bases d'un nouveau modèle, l'année 2017 a été marquée par une importante production législative et réglementaire, avec notamment l'élaboration et l'adoption des ordonnances pour le renforcement du dialogue social, publiées le 22 septembre 2017.

L'ordonnance relative au renforcement de la négociation collective définit ainsi une nouvelle articulation des normes, dans laquelle la place de la négociation d'entreprise est développée. L'ordonnance relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales, met en place une nouvelle organisation du dialogue social, en fusionnant les instances de représentation du personnel dans une instance unique, le conseil social et économique (CSE). Enfin, l'ordonnance relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail sécurise la relation de travail et les effets de sa rupture.

L'année 2017 a également constitué une année très importante pour la démocratie sociale avec la présentation des résultats de la représentativité syndicale et patronale issue du cycle quadriennal 2013-2016.

En septembre 2017, conformément à la promesse de campagne du Président de la République, un grand plan d'investissement pour les compétences et la formation professionnelle (GPI) a été annoncé. Il représentera un investissement majeur de 14,6 milliards d'euros sur 5 ans, dont 13,8 milliards d'euros seront inscrits sur les programmes 102 et 103 de la mission Travail Emploi.

Il sera mis en œuvre dès 2018 à destination de deux publics cibles que sont les jeunes sans qualification et les demandeurs d'emploi de longue durée.

La construction d'une « société des compétences », objectif assigné à la mission au titre du GPI, participe d'une ambition forte du quinquennat, et vise notamment à protéger les plus fragilisés sur le marché du travail en accompagnant et formant en 5 ans un million de chômeurs peu qualifiés et un million de jeunes NEET (« ni en emploi, ni en études »).

II. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SATISFAISANTE MAIS QUI AURAIT PU S'AVÉRER INSUFFISANTE AU REGARD DE LA PRÉVISION INITIALE

1. Une exécution maîtrisée grâce aux efforts budgétaires du second semestre de l'année

Les ouvertures de crédits sur l'année 2017 (loi de finances initiale – LFI – et ouverture de crédits ultérieures) se sont élevées à 15,99 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 15,94 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). La consommation finale des crédits a été légèrement inférieure aux autorisations sur l'année (15,62 milliards d'euros en AE et 15,57 milliards d'euros en CP) et un peu supérieure aux autorisations initiales (+ 300 millions d'euros en AE et + 400 millions d'euros en CP).

La consommation des AE est ainsi inférieure à l'exercice 2016 (16,76 milliards d'euros) mais nettement supérieure en CP (13,03 milliards d'euros), ce qui s'explique notamment par des modifications de périmètre interne à la mission.

En effet, le périmètre de la mission *Travail et emploi* a été significativement élargi en LFI 2017 avec **la budgétisation d'un certain nombre d'exonérations de charges sociales qui n'étaient jusqu'ici pas compensées par des crédits budgétaires** :

– 1 752 millions d'euros exécutés sur le programme 103 au titre des aides à domicile employées directement par un particulier fragile (740 millions d'euros) ou par l'intermédiaire d'une entreprise ou d'une association (807 millions d'euros), ainsi que du dispositif d'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE) (205 millions d'euros) ;

– 171 millions d'euros sur le programme 102, au titre des structures d'insertion par l'activité économique (ateliers et chantiers d'insertion -ACI- et associations intermédiaires -AI-).

Au total, les compensations d'exonérations de charges sociales s'établissent à 4 221 millions d'euros, soit 27 % des CP exécutés en 2017 sur la mission, dont 4 038 millions d'euros sur le programme 103, soit 57 % des CP exécutés et 183 millions d'euros sur le programme 102, soit 2,4 % des CP exécutés.

Les rapporteurs spéciaux notent également **qu'un certain nombre de dispositifs avaient été insuffisamment dotés en LFI 2017, la Cour des Comptes pointant même une insuffisance de près d'un milliard d'euros en LFI**. En particulier, près de 80 % des contrats aidés ayant été consommés au premier semestre de l'année, l'enveloppe budgétaire s'est avérée insuffisante (voir *supra*). C'est également le cas du plan 500 000 formations. Comme le fait remarquer la Cour des Comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission, « *au-delà des critiques relatives à la sincérité et à la qualité de la LFI, l'impact des mesures*

nouvelles et des sous-budgétisations pose la question de la soutenabilité budgétaire à moyen terme. »

En sens inverse, on constate une forte baisse des dépenses au titre du Fonds de solidarité (– 336 millions d’euros) ou encore des allocations de solidarité versées à partir du programme 102 (– 124 millions d’euros), notamment du fait d’une meilleure conjoncture économique et de la baisse du nombre d’allocataires.

Un dernier point d’attention concerne les **restes à payer** inscrits sur la mission. Traditionnellement élevés en raison de la gestion différenciée en AE et en CP de plusieurs dispositifs à forts enjeux budgétaires, les restes à payer s’établissent fin 2017 à 8,7 milliards d’euros (4,6 milliards d’euros au titre du programme 102 et 4,1 milliards d’euros pour le programme 103), soit une augmentation de 5 % par rapport à 2016. Ils concernent principalement les dispositifs suivants : prime à l’embauche en PME (près de 3 milliards d’euros de différence entre les AE et les CP), plan 500 000 formations (près de 500 millions d’euros) et contrats aidés. L’apurement de ces restes à payer constituera un enjeu central pour la mission au cours des prochaines années qui impose de maintenir de fortes dotations en CP.

Néanmoins, les rapporteurs spéciaux soulignent que la présentation comptable de ces restes à payer devrait être accompagnée de davantage d’explications dans les documents budgétaires. En effet, une large partie, cependant difficile à évaluer avec précision, de ces engagements ne donnera pas lieu à des décaissements réels du fait des aléas inhérents aux dispositifs d’intervention (rupture de contrats, désengagements, non-demande des aides, *etc.*). Une modification des règles de présentation comptable de ces engagements devrait donc être étudiée.

2. Une sous-exécution des emplois sur la mission

La consommation du plafond d’emplois en 2017 s’élève à 9 233 ETPT pour un plafond d’emplois autorisé, après transfert en gestion relatif aux délégués du Préfet (+ 12 ETPT), de 9 535 ETPT soit un solde de – 302 ETPT. Les dépenses de personnel s’établissent ainsi à 619 millions d’euros, soit 4 % des crédits de la mission.

L’ensemble de ces emplois et crédits de titre 2 sont centralisés sur le programme 155. L’effort de maîtrise des effectifs de l’État se traduit pour la mission, depuis plusieurs années, par une diminution du plafond d’emplois (– 150 ETPT en 2015 et – 49 ETPT en 2016). Ce mouvement est accentué en LFI 2017, avec une cible fixée à – 178 ETPT. L’écart entre le plafond d’emplois et l’exécution s’explique principalement par les gels de postes imposés, de fait, par le niveau des crédits disponibles en titre 2. Cet écart, équivalent à 3,2 % du plafond autorisé, s’explique principalement par :

– le taux de vacance frictionnel habituellement observé sur le plafond d’emplois du programme 155 et qui s’explique par un décalage entre les sorties et les entrées qui viennent les remplacer, couplé à des difficultés à procéder aux recrutements ;

– la réserve de précaution qui, de fait, empêche le recrutement d’environ 50 ETPT ;

– la sous-consommation au titre du recrutement des apprentis dans le cadre du plan de développement de l’apprentissage dans la fonction publique d’État (80 ETPT consommés contre une correction technique de 119 ETPT autorisée en LFI 2016) ;

– les mesures de décentralisation de la formation professionnelle et du dispositif NACRE qui ont fait l’objet en loi de finances rectificative d’une mesure de débasage de la masse salariale du programme 155 mais qui n’ont en revanche pas fait l’objet d’une mesure corrélative de correction du plafond d’emplois (58 ETPT concernés) ;

– le resserrement des cabinets ministériels qui a fait l’objet d’une mesure d’annulation de crédits dans le décret d’avance de fin d’année mais qui n’a pas fait non plus l’objet d’une mesure de correction du plafond d’emplois (environ 30 ETPT concernés).

3. Une forte réduction du nombre de contrats aidés financés et la montée en puissance de la garantie jeunes

Très fortement mobilisée en 2016, la politique des contrats aidés a connu des inflexions importantes en 2017, année de transition pour la mise en œuvre d’un cadre d’action rénové, notamment à la suite des recommandations du rapport Borello visant la mise en œuvre d’un parcours emploi compétences (PEC) davantage ciblé sur le bénéficiaire.

Le nombre de prescriptions se réduit ainsi sensiblement par rapport à 2016 (environ – 167 000 contrats prescrits au 31 décembre tous contrats confondus), bien qu’encore supérieur à l’autorisation initialement donnée par le Parlement (en particulier, environ 226 000 CAE ⁽¹⁾ ont été prescrits, contre 200 000 prévus en loi de finances) pour les contrats aidés du secteur non marchand.

Le nombre de contrats unique d’insertion sous forme de contrats initiative-emploi (CUI-CIE), c’est-à-dire les contrats aidés du secteur marchand prescrits en 2017, ne s’élève plus qu’à environ 29 000. Dès le second semestre, le choix a été fait de réaffecter des moyens vers les contrats non marchands sur le second semestre.

(1) *Contrats d’accompagnement dans l’emploi.*

De la même manière, seuls 37 000 emplois d'avenir ont été prescrits au 31 décembre 2017, en forte baisse par rapport à 2016. Comme pour les CUI, après un premier semestre au rythme de prescription rapide, ces contrats ont été réservés aux renouvellements de l'octroi de l'aide à compter du mois de juillet, pour permettre la poursuite de parcours déjà engagés.

Le second semestre 2017 a vu, dans ce contexte, un recentrage des prescriptions dans le secteur non marchand autour de quatre priorités : l'Éducation nationale (notamment l'accompagnement des enfants en situation de handicap), l'Outre-mer, le secteur de l'urgence sanitaire et sociale et les communes rurales en difficulté financière.

La logique de déploiement des contrats aidés est donc désormais celle d'un recentrage sur le bénéficiaire plutôt que sur les institutions d'accueil. Le fin ciblage des publics sur l'année a ainsi permis une hausse de la part des travailleurs handicapés de + 1,7 point par rapport à 2016 (14,3 % contre 16 %) ; la part des demandeurs d'emploi de très longue durée a également augmenté entre 2016 et 2017 de + 1,3 point. Enfin, 11,2 % des contrats ont été cofinancés par les conseils départementaux (+ 1,1 point par rapport à 2016).

Dans le même temps, les jeunes, notamment les jeunes décrocheurs faiblement qualifiés et ceux dits « NEET » (ni en emploi, ni en études, ni en formation), constituent une priorité gouvernementale au titre du Plan d'Investissement dans les Compétences. Dès 2017, le nouveau cadre contractuel d'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans, le « Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie » (PACEA) a été mis en œuvre par les missions locales. Il est constitué d'une phase de diagnostic, puis construit autour de phases qui peuvent se combiner pour une durée maximale de 24 mois, afin de répondre au projet et aux attentes du jeune, et l'accompagner au mieux et de manière personnalisée vers l'emploi et l'autonomie.

La Garantie Jeunes, généralisée à l'ensemble du territoire depuis le 1^{er} janvier 2017, s'intègre désormais dans ce parcours et en devient la phase la plus intensive. À fin 2017, 272 017 entrées en PACEA ont été comptabilisées sur l'année, 177 649 jeunes étant encore en cours de parcours au 31 décembre 2017. 29 % (81 259) de ces PACEA comprenaient au 31 décembre une phase de Garantie Jeunes. Dans leur grande majorité (77,2 %), ces jeunes sont peu ou pas qualifiés.

Les rapporteurs spéciaux se réjouissent de la montée en puissance de ce dispositif et des premières évaluations très encourageantes à son égard.

4. La dotation et la réforme de Pôle emploi

Afin de garantir à Pôle emploi des moyens adaptés à ses missions, l'État lui a versé en 2017 une subvention d'un montant de 1,5 milliard d'euros pour le financement de ses dépenses d'intervention et de fonctionnement.

La mise en œuvre du nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE) a permis d'apporter des réponses aux principales difficultés identifiées dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi (redéploiement de moyens vers ceux qui en ont le plus besoin, hausse du temps consacré à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, hausse de la satisfaction exprimée, etc.).

Par ailleurs, pour accompagner la personnalisation de l'offre de services aux demandeurs d'emploi, la convention tripartite prévoyait d'atteindre, d'ici à fin 2018, un objectif de 2 000 équivalents temps plein travaillés (ETPT) supplémentaires par redéploiement vers l'accompagnement. À la fin de l'année 2017, cet objectif était atteint et dépassé avec 13 603 ETPT dénombrés (pour un objectif de 12 604).

Ce recentrage sur les publics en difficulté est un élément positif de l'action de Pôle emploi qui mérite d'être salué.

5. Le plan 500 000 formations

Le plan d'urgence pour l'emploi initié en 2016 recouvre deux dispositifs : le financement par l'État de 500 000 formations supplémentaires (en 2016, par rapport à 2015, et dans la limite de 3 000 euros par formation) pour les personnes en recherche d'emploi, et une prime à l'embauche à destination des entreprises de moins de 250 salariés (TPEPME).

Le plan « 500 000 formations » poursuivait ainsi un triple objectif :

– augmenter le niveau de qualification des personnes en recherche d'emploi peu ou pas qualifiées ;

– pourvoir les emplois disponibles et qui ne trouvent pas preneurs faute de personnes qualifiées en nombre suffisant (métiers en tension, dans le bâtiment, la sécurité, le tourisme, ou encore les services à la personne) ;

– saisir de nouvelles opportunités liées aux secteurs en expansion (numérique et transition énergétique).

D'un point quantitatif, les régions ont sous-exécuté leurs engagements au titre du plan 2016 : elles ont financé un peu plus de 184 000 actions de formation supplémentaires en 2016, pour 205 775 conventionnées, soit un taux de transformation de 90 %. En sens inverse, Pôle emploi est allé au-delà des volumes prévus, en réalisant 183 600 actions de formation supplémentaires, contre 124 602 conventionnées avec l'État.

S'agissant de la prolongation du plan sur 2017, 179 896 actions de formations supplémentaires ont été conventionnées, dont 86 233 avec les régions et 93 663 avec Pôle emploi. Le volume des formations supplémentaires effectivement réalisées n'est pas encore connu.

Au total, cette mesure a représenté un coût de 1 492 millions d'euros en AE, dont 984 millions d'euros au titre de 2016 (contre 991 millions d'euros initialement prévus) et 508 millions d'euros au titre de 2017, dont 493 millions d'euros engagés en 2017 et 15 millions d'euros restant à engager. Les CP décaissés à fin 2017 s'établissent à 1 090 millions d'euros. Toutefois, compte tenu de la sous-exécution du plan par les régions, le montant des restes à payer sur 2018 devrait s'établir entre 380 et 400 millions d'euros.

Concernant la réussite des objectifs du plan, plusieurs remarques peuvent être formulées à ce stade :

– compte tenu des contraintes calendaires, les acteurs se sont focalisés sur le lancement de nouveaux marchés et la saturation des marchés existants, au détriment d'un ciblage sur telle ou telle branche ou modalité de formation ;

– le montant de la subvention versée par l'État (3 000 euros par formation) a conduit à privilégier les formations courtes, portées à 80 % par Pôle emploi ;

– l'accès à l'emploi dans les six mois qui suivent la formation a légèrement diminué entre 2015 et 2016, sous le double effet du poids plus faible des formations préalables au recrutement, et de la hausse de la part des chômeurs de longue durée parmi les bénéficiaires de formation. Le comité d'évaluation n'exclut pas un effet de saturation des marchés du travail locaux, compte tenu de l'arrivée de nombreux sortants de formation au même moment.

Ces enseignements ont été tirés dans la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences qui prévoit une augmentation des moyens accordés aux formations (de 3 000 à 4 500 euros en moyenne) ainsi que de leur durée, pour garantir une insertion durable dans l'emploi (actuellement de 27,6 points 6 mois après une formation). Le rôle des critères mis en avant dans les conventions d'amorçage signées avec les Régions sera ainsi déterminant.

6. Évaluer les dépenses fiscales et avoir une approche par la performance plus cohérente

Par ailleurs, 23 dépenses fiscales sont rattachées à la mission, pour un coût estimé à 7 086 millions d'euros en 2017 (soit + 46 millions d'euros par rapport à 2016). 56 % des dépenses fiscales et 77 % de leur coût sont portés par le programme 103.

La performance des exonérations de charges sociales compensées sur des crédits budgétaires de la mission n'est pas mesurée (presque 5 milliards d'euros),

de même que l'augmentation des dépenses fiscales en faveur des services à la personne ou celles liées au taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont bénéficie le secteur de la restauration collective.

Les rapporteurs spéciaux soulignent d'ailleurs, à l'instar de la Cour, que le rattachement à la mission des dépenses fiscales concernant le secteur des services à la personne, alors que les objectifs poursuivis incluent également des objectifs d'ordre sociaux comme la facilitation de la garde des jeunes enfants, peut être questionné. Ils rejoignent ainsi les recommandations de la Cour des Comptes visant à clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales au regard de ceux assignés à la mission et à les assortir d'indicateurs de performance.

De manière générale, les rapporteurs spéciaux font le constat d'un pilotage insuffisant par la performance :

- taux de renseignement insuffisant des indicateurs (par exemple l'indicateur 3.1 taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat aidé),

- difficulté à séparer l'impact de la conjoncture économique des indicateurs de résultats des politiques publiques (indicateur 1.2 taux de retour à l'emploi de tous les publics, ou 2.2 part des embauches en CDI par rapport aux jeunes embauchés, par ailleurs non renseigné),

- manque de finesse des indicateurs en termes de volume budgétaire.

III. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME D'AMPLEUR DE L'APPRENTISSAGE

L'effort financier total des institutions publiques en faveur de l'apprentissage s'élève à près de 6,06 milliards d'euros en 2017. Néanmoins, malgré cet important effort financier, l'apprentissage demeure marqué par des lourdeurs et des complexités qui appellent une réforme d'ampleur.

1. Les aides budgétaires en faveur de l'alternance

Elles reposent essentiellement sur la compensation des exonérations de cotisations sociales ainsi que sur des aides directes.

Parmi ces aides, on trouve la politique d'exonération de cotisations sociales en faveur des employeurs d'alternants (1 288 millions d'euros de CP en 2017, soit + 4,5 % par rapport à 2016), l'aide TPE jeune apprenti (198 millions d'euros de CP, + 20 %) et une aide nouvelle destinée à améliorer le pouvoir d'achat des apprentis, sous la forme d'un supplément de rémunération (49 millions d'euros de CP).

S'y ajoutent les aides financées sous forme de compensation aux régions par l'affectation de deux fractions de TICPE (prime apprentissage, aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire) ainsi que deux dépenses fiscales en faveur des apprentis (exonération du salaire des apprentis et crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage).

2. Les crédits du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA)

Ces crédits sont en outre renforcés par ceux du compte d'affectation spéciale *Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage* (FNDMA).

Ce dernier est doté de 1,49 milliard d'euros en AE et CP depuis 2015 et la réforme du financement de l'apprentissage qui fait désormais du programme 787 du CAS FNDMA le support budgétaire de la répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage (le programme 790 – *correction financière des disparités régionales de la taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage* – étant le support de la part dynamique).

3. La réforme de l'apprentissage vise une plus grande fluidité des parcours et des aides plus cohérentes

Dans le cadre du projet de loi portant réforme de la formation professionnelle, de l'assurance chômage et de l'apprentissage, une concertation a été menée, à la demande des Ministres du Travail et de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, relative aux modalités de transformations de l'apprentissage. Elle a réuni l'ensemble des acteurs concernés, à savoir les régions, les branches professionnelles, et les partenaires sociaux.

Il est clair que la France accuse un retard en la matière par rapport à ses partenaires européens. Elle compte aujourd'hui 400 000 apprentis, soit seulement 7 % des jeunes de 16 à 25 ans. Ce pourcentage est en moyenne de 15 % dans les pays européens où le taux de chômage des jeunes est bas. Par ailleurs, en France, plus de 1,3 million de jeunes ne sont ni à l'école, ni en formation, ni en emploi.

La concertation a également fait le constat d'une stagnation du nombre de contrats d'apprentissage depuis 2012. Cela tient en grande partie à l'image généralement dégradée qu'ont les jeunes et leurs familles de l'apprentissage. Cette voie est par ailleurs très mal connue du fait du manque d'information disponible pour les parents et pour les élèves, mais également pour les enseignants qui n'y orientent pas assez leurs élèves.

Seul élément positif, le taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un contrat d'apprentissage ne cesse de s'améliorer depuis 2015 (de 64,6 % à 71,4 %), sans qu'il soit possible de distinguer l'effet de la conjoncture.

Mais de nombreux obstacles et dysfonctionnements privent encore les jeunes de formations adaptées à leurs besoins. La durée des contrats d'apprentissage aujourd'hui est trop rigide pour les employeurs, les apprentis et les CFA, ce qui est renforcé par la procédure de résiliation très lourde à laquelle sont soumises les parties, par un passage devant les prud'hommes au-delà de la période probatoire. La rémunération de l'apprenti est par ailleurs assise sur un pourcentage du salaire minimum de croissance (SMIC) comprise entre 25 % et 78 % en fonction de l'âge et de l'année d'exécution du contrat. L'absence globale de passerelles entre l'apprentissage et d'autres types de formation, notamment vers une filière générale, ne contribue pas à inciter les jeunes à s'engager dans cette voie. Par ailleurs, la majorité des contrats d'apprentissage ne permet pas, à l'heure actuelle, de séjour Erasmus (6 800 apprentis contre 43 000 autres étudiants par an).

Du point de vue du pilotage budgétaire et stratégique, les rapporteurs spéciaux rejoignent le constat d'un système fragmenté et éclaté.

Le système français est ainsi constitué de 995 centres de formation d'apprentis (CFA) répartis sur 3 057 sites de formation. L'ensemble des CFA dispensent 2 732 formations différentes, soit 14,5 formations en moyenne par CFA. Néanmoins, on constate le manque de réactivité à proposer des formations

répondant aux besoins exprimés par les entreprises qui est inhérente aux modalités juridiques actuellement en vigueur pour dispenser une formation en apprentissage. En effet, l'absence de personnalité juridique du centre de formation d'apprentis (CFA) et son rattachement obligatoire à un organisme gestionnaire, alourdit le processus de prise de décision et notamment la création d'un CFA. Ainsi une même entité regroupe des acteurs divers avec des motivations et des objectifs qui peuvent parfois différer. Enfin, quand bien même un CFA existe, il n'est pas autorisé à ouvrir une nouvelle formation sans avoir obtenu l'accord de la région.

Un rapport de l'IGAS de 2014 identifiait comme principal frein non financier au développement de l'apprentissage la trop grande multiplicité des acteurs : les entreprises qui embauchent les jeunes et financent leur formation via la taxe d'apprentissage, l'État concernant son cadre juridique, les régions chargées de déterminer les objectifs de la politique régionale de l'apprentissage, de la régulation et du financement des CFA, les partenaires sociaux concernant la promotion de l'apprentissage au sein des branches professionnelles et des entreprises.

Concernant les incitations des entreprises à développer l'apprentissage, actuellement, le système d'aides, directes ou indirectes, aux entreprises accueillant des apprentis est très complexe (existence d'une exonération de cotisations patronales et salariales, d'un crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage, d'une prime directe, et d'une aide de l'État). En fonction des conditions d'éligibilité, les entreprises peuvent cumuler plusieurs ou l'ensemble de ces aides, qui sont par ailleurs mises en œuvre par différents acteurs ce qui induit un manque de cohérence. Ces aides peuvent donc se révéler peu incitatives au recours à l'apprentissage par l'entreprise.

L'objectif de la réforme proposée consiste à réexaminer en profondeur le régime juridique du contrat d'apprentissage, afin de le rapprocher du droit commun des contrats de travail tout en assurant le respect des particularités de ce contrat telles que celles relatives à la protection des jeunes travailleurs. Cela passe notamment par :

- la réforme du système d'enregistrement préalable des contrats ;
- l'ouverture du contrat d'apprentissage aux personnes âgées de 16 à 29 ans révolus ;
- une réforme de la réglementation des conditions de travail pour faciliter l'intégration des jeunes apprentis dans l'entreprise ;
- une simplification des conditions pour devenir maître d'apprentissage qui seront définies par accord de branche ; une moindre contrainte à l'embauche d'apprentis concernant le rythme scolaire avec une embauche possible toute l'année ;

– un assouplissement de la rupture à l’initiative de l’employeur, en contrepartie de laquelle le droit à la démission pour les apprentis est rendu possible.

En outre, il convient de travailler à un renforcement de l’attractivité du contrat avec une revalorisation du salaire mensuel de 30 euros supplémentaires pour les apprentis de 16 à 20 ans, l’attribution d’une aide de 500 euros pour tous les apprentis d’au moins 18 ans pour passer le permis de conduire. La réforme prévoit par ailleurs que les apprentis dont le contrat de travail est interrompu en cours d’année ne perdront plus leur année en cours auront le droit de prolonger pendant 6 mois leur formation au sein du CFA (sauf en cas d’exclusion du CFA), qui recevra un financement dédié à cet effet.

Concernant la gouvernance et le financement, le projet de loi, soutenu par les rapporteurs spéciaux, a pour objectif de simplifier le modèle actuel : cela passe par la suppression de l’autorisation administrative d’ouverture et de développement des CFA, une plus grande souplesse dans l’ouverture de CFA par tout organisme de formation déclaré et un nouveau statut accordé aux CFA avec des obligations de droit commun.

Cette rationalisation sera accompagnée de la création d’une nouvelle aide qui remplacera l’ensemble des aides, directes ou indirectes (à l’exception de l’aide d’État dont le régime sera réformé), en vigueur, à compter du 31 décembre 2018. La réforme devrait ainsi s’appliquer à coût constant, sans création d’une nouvelle ligne budgétaire ni augmentation de crédits du CAS.

Enfin, les centres de formation d’apprentis (CFA) seront financés au contrat, soit en fonction du nombre d’apprentis qu’ils accueillent. L’aide par contrat sera supérieure à 6 000 euros pour 2 ans. Pour toutes les entreprises de moins de 250 salariés, l’objectif est que le reste à charge mensuel d’un jeune mineur en apprentissage préparant un diplôme de niveau Bac ou pré-Bac soit de 65 euros par mois la première année, et 424 euros la seconde ; et que pour un jeune de 25 ans préparant le même niveau de diplôme, le reste à charge soit de 484 euros par mois la première année, et de 781 euros la deuxième année. Par rapport à la situation actuelle, le reste à charge pour l’entreprise employant un jeune de 25 ans diminuera de 100 euros par mois. Cette aide sera payée par l’État et distribuée par les Régions, qui pourront l’abonder si elles le souhaitent.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 16 heures 30, le jeudi 7 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Muriel PÉNICAUD, ministre du travail.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

DGEFP :

— Madame Carole BOUSQUET – BERARD, sous-directrice en charge de la sous-direction Financement et Modernisation

— Monsieur Nicolas THIERSE, chef de mission des affaires financières