

N° 350

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale,

Par M. François PATRIAT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1721, 1733, 1754 et T.A. 288

Sénat : 349, 359 et 360 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UN PROJET DE LOI QUI VISE TROIS OBJECTIFS : SIMPLIFICATION, CLARIFICATION ET OPTIMISATION	9
A. SIMPLIFICATION, CLARIFICATION ET OPTIMISATION DES CONDITIONS DE COLLECTE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE (ARTICLE 9)	9
1. <i>Une rationalisation du réseau de collecte</i>	9
2. <i>... et une gouvernance régionale à renforcer</i>	10
B. SIMPLIFICATION, CLARIFICATION ET OPTIMISATION DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS TRANSFÉRÉS AUX RÉGIONS (ARTICLES 6, 11 ET 15).....	12
1. <i>Les compétences transférées en matière d'apprentissage et de formation professionnelle (articles 6 et 11)</i>	12
2. <i>Des modalités de compensation financières qui restent à préciser dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 (article 15)</i>	13
C. SIMPLIFICATION, CLARIFICATION ET OPTIMISATION DU FINANCEMENT DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE (ARTICLE 18)	14
II. UN PROJET DE LOI QUI COMPLÈTE LE VOLET FINANCIER ET FISCAL DE LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE	15
A. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES EN LOI DE FINANCES POUR 2014	15
1. <i>L'affectation de nouvelles ressources dynamiques aux régions en substitution de la dotation générale de décentralisation liée à la formation professionnelle</i>	15
2. <i>La refonte d'ensemble des aides à l'apprentissage</i>	16
B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2013	18
1. <i>La réforme de la taxe d'apprentissage</i>	18
2. <i>La censure du Conseil constitutionnel</i>	18
C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR REMÉDIER À LA CENSURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (ARTICLE 9 BIS ET 9 TER).....	19
1. <i>La nouvelle rédaction des dispositions censurées</i>	19
2. <i>La fixation des taux de répartition du produit de la taxe d'apprentissage</i>	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	31

INTRODUCTION

L'objet principal du projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, présenté le 22 janvier dernier en Conseil des ministres, consiste en **la transposition législative de l'accord national interprofessionnel (ANI) sur la réforme de la formation professionnelle**, conclu le 14 décembre 2013 entre les partenaires sociaux.

Cet accord s'inscrit dans la continuité du précédent ANI sur la sécurisation de l'emploi du 11 janvier 2013 et de la feuille de route de la conférence sociale de l'été 2013. Il porte sur deux points principaux :

- la **simplification du financement de la formation professionnelle** par la mise en place d'une contribution unique et obligatoire, comprise entre 0,55 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de dix salariés et 1 % pour les autres entreprises, versée à un collecteur unique et au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Cette contribution se substitue à un « bouquet » de contributions dont le taux global atteignait 1,6 % ;

- la **création du compte personnel de formation (CPF)** qui se substitue au droit individuel à la formation (DIF) et dont les droits, ouverts dès l'entrée dans la vie active, suivront le salarié tout au long de sa vie professionnelle même en période de chômage ou en cas de changement d'emploi.

La question de **l'opportunité d'une saisine pour avis** de votre commission des finances s'est d'emblée posée en raison de l'ampleur de la réforme proposée et des modifications profondes apportées :

- au **financement de la formation professionnelle**, pour laquelle la dépense globale représentait 32 milliards d'euros en 2011 dont 13,7 milliards à la charge des entreprises et 11,1 milliards d'euros financés par les collectivités publiques, au premier rang desquelles l'Etat (4,7 milliards d'euros) et les régions (4,5 milliards d'euros) ;

- à l'organisation des organismes paritaires et à la collecte de la taxe d'apprentissage dont le produit s'élève à plus de 2 milliards d'euros (2,7 milliards d'euros en prenant en compte la contribution au développement de l'apprentissage) ;

- au périmètre des compétences et du financement de la formation professionnelle par les régions ;

- au financement de la démocratie sociale et donc des organisations syndicales et patronales.

Sur la forme, le présent projet de loi comportait, avant la discussion à l'Assemblée nationale, 22 articles répartis en trois titres.

Le **titre premier** porte sur les **réformes relatives à la formation professionnelle et à l'emploi** :

- selon l'exposé des motifs « *le **premier chapitre** concerne la formation professionnelle continue et s'attache à traduire au niveau législatif les dispositions de l'accord national interprofessionnel du 14 décembre et le fruit de la concertation Etat-régions-partenaires sociaux sur le compte personnel de formation* ». Les cinq articles qui le composent modifient le code du travail et relèvent de la compétence de la commission des affaires sociales saisie au fond. Les trois premiers articles - création d'un compte personnel de formation se substituant au droit individuel à la formation, définition des obligations des employeurs et des modalités de conclusion des contrats de professionnalisation - ne présentent pas d'impact sur le plan budgétaire. La question s'est posée de savoir si une saisine pour avis se justifiait pour les articles 4 et 5. L'**article 4 réforme le régime de contributions obligatoires** auquel sont soumis les employeurs, ainsi que les conditions de versement aux organismes de collecte. L'**article 5 modifie les modalités de gestion et d'utilisation des fonds collectés** notamment par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Les montants sont considérables mais le périmètre de la réforme, dont l'objet est de simplifier le régime de contribution des employeurs en mettant en place une contribution unique à un seul organisme et le compte personnel de formation (CPF), concerne uniquement les financements de la formation professionnelle effectués par les entreprises, à l'exclusion des dépenses des collectivités publiques, des ménages et de la formation dans la fonction publique.

- le **chapitre 2 relatif à l'emploi constitue le troisième volet de la réforme de l'apprentissage**, en complément des dispositions fiscales adoptées en loi de finances pour 2014 et en loi de finances rectificative pour 2013, complété d'autres mesures en faveur de l'emploi, notamment sur l'insertion par l'activité économique ou le contrat de génération. Deux articles retiennent plus particulièrement l'attention, notamment parce qu'ils appliquent plusieurs des recommandations¹ formulées par votre rapporteur en mars 2013 : l'article 6 modifie les conditions de conclusion des conventions d'objectifs et de moyens (COM) conclues entre l'Etat et les régions (celles-ci ne seront plus obligatoires après le 31 décembre 2014) et l'article 9 procède à une refonte du dispositif de collecte de la taxe d'apprentissage en réduisant considérablement le nombre d'organismes de collecte de la taxe d'apprentissage (OCTA) de 147 à 46.

¹ Rapport d'information « Pour une réforme de la taxe d'apprentissage », n° 455 (2012-2013) du 27 mars 2013.

- le **chapitre 3 traite des questions de gouvernance des politiques nationales et régionales en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle**. Il achève la décentralisation aux régions des compétences de l'Etat en matière de formation professionnelle de publics spécifiques privés d'emploi. Concrètement, l'article 11 confie aux régions l'organisation et le financement du service public régional de la formation professionnelle et procède au transfert de l'Etat vers les régions de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. La question du **financement des transferts de compétences opérés par l'Etat vers les régions est traitée par l'article 15** en application de l'article 72-2 de la Constitution, qui prévoit que les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles précédemment consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées.

Le **titre II, relatif à la démocratie sociale**, organise les conditions de reconnaissance de la représentativité patronale (article 16) et syndicale (article 17). Dans ce cadre, **l'article 18 réforme le financement des organisations syndicales et patronales en créant un fonds paritaire** dont les ressources émaneront des employeurs, des organismes paritaires et de l'Etat. Les articles suivants relatifs aux comités d'entreprises et aux conseillers prud'hommes ne comportent pas de dispositions susceptibles de justifier une saisine pour avis.

Enfin, le **titre III, relatif à l'inspection du travail**, relève de la compétence au fond de la commission des affaires sociales.

*

L'examen du présent projet de loi à l'Assemblée nationale a donné lieu à l'adoption de 10 articles additionnels, deux d'entre eux ayant trait à la réforme de la taxe d'apprentissage (article 9 *bis* et 9 *ter*).

Au total, **cinq articles justifient la saisine pour avis de la commission des finances** :

- **l'article 9** qui procède à une **refonte du dispositif de collecte de la taxe d'apprentissage** ;

- les **articles 9 bis et 9 ter (nouveaux)** adoptés par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement pour **remédier à la censure par le Conseil constitutionnel** de plusieurs alinéas de l'article 60, portant réforme de la taxe d'apprentissage, de la loi de finances rectificative pour 2013 ;

- **l'article 15** qui prévoit la **compensation par l'Etat des transferts de compétences aux régions** prévus aux articles 6 et 11 en matière d'apprentissage et de formation professionnelle ;

- enfin, **l'article 18** qui réforme le **financement des organisations syndicales et patronales** en créant un fonds paritaire.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN PROJET DE LOI QUI VISE TROIS OBJECTIFS : SIMPLIFICATION, CLARIFICATION ET OPTIMISATION

A. SIMPLIFICATION, CLARIFICATION ET OPTIMISATION DES CONDITIONS DE COLLECTE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE (ARTICLE 9)

1. Une rationalisation du réseau de collecte...

L'article 9 réforme profondément les modalités de détermination du coût des formations et du circuit de collecte et de répartition de la taxe d'apprentissage¹. Ainsi, il vise cinq objectifs :

- une harmonisation au niveau national de la méthodologie de calcul utilisée par l'ensemble des régions pour déterminer le coût de formation fixé dans la convention de création des centres de formation d'apprentis (CFA) dont les modalités pratiques seront déterminées par voie réglementaire ;

- une rationalisation du réseau des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) au niveau national et régional, ramenant leur nombre de 147 à une vingtaine au niveau national (les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) nationaux de branches professionnelles ou interprofessionnelles seront agréés pour remplir les fonctions d'OCTA) et à un par région (26), soit 46 au total. Au niveau régional, une seule chambre consulaire sera habilitée à collecter et reverser les fonds affectés de la taxe d'apprentissage, selon des modalités définies dans le cadre d'une convention conclue avec les autres chambres consulaires de la région ;

- une clarification des missions des OCTA, de leurs règles de gestion (comptabilité analytique) et de leurs modalités de financement, qui sont définies, au niveau régional, dans une convention d'objectifs et de moyens ;

- une procédure nouvelle de gouvernance régionale, associant en particulier le conseil régional, l'Etat et les représentants des organisations syndicales et patronales, à l'issue de laquelle les OCTA procèdent à l'affectation des fonds dits libres, non affectés par les entreprises ;

- préciser les modalités particulières de versement de la taxe d'apprentissage pour les employeurs de salariés intermittents du spectacle.

¹ Le dispositif actuel est décrit en détail dans le rapport d'information n° 455 (2012-2013) sur la répartition du produit de la taxe d'apprentissage.

2. ... et une gouvernance régionale à renforcer

Sans que le Gouvernement n'ait encore pu, à ce stade, chiffrer précisément le gain escompté de la rationalisation du réseau de collecte, votre rapporteur pour avis estime que, non seulement le dispositif proposé va dans le bon sens mais qu'au surplus, il correspond aux recommandations qu'il a formulées l'an dernier en vue d'une réforme de la taxe d'apprentissage. Ainsi, les principaux constats de son rapport – système de collecte trop complexe pour être efficient, circuit de répartition du produit de la taxe d'apprentissage sans véritable gouvernance – l'avaient conduit à préconiser « **une réforme profonde et urgente** » autour de trois principes : la simplification, la décentralisation et le paritarisme.

Le projet de loi va même plus loin dans l'optimisation du réseau puisque, dorénavant, la collecte au niveau national sera confiée aux OPCA, piste que votre rapporteur avait esquissée sans préconiser sa généralisation. Le dispositif retenu est donc mixte puisqu'il offre le choix entre un seul interlocuteur au niveau régional (une chambre consulaire unique étant chargée de la collecte) ou l'un des vingt OPCA de niveau national.

Les préconisations formulées préfiguraient les axes de la réforme proposée, notamment la fusion de la taxe d'apprentissage avec la contribution au développement de l'apprentissage, l'accroissement de la part confiée à la gouvernance des régions dans le cadre de leurs compétences en matière d'apprentissage et le maintien du principe de libre affectation des entreprises, tout en privilégiant l'affectation des fonds aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage (cf. encadré ci-dessous).

Les préconisations de réforme

Une réforme profonde et urgente est nécessaire dans le respect de trois principes, la simplification, la décentralisation et le paritarisme :

- simplifier, clarifier et homogénéiser la collecte en rationalisant le réseau des OCTA (réduire leur nombre, créer une « tête de réseau » des organismes collecteurs, instaurer une comptabilité analytique obligatoire et des conventions d'objectifs et de moyens) ;
- introduire un pilotage régional dans la répartition de la taxe d'apprentissage en fonction des priorités de formation définies, par exemple, au travers du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) ;
- associer l'ensemble des acteurs en introduisant le paritarisme dans la collecte et la répartition des fonds.

Les préconisations pour simplifier l'architecture de la taxe :

- fusionner la taxe d'apprentissage avec la contribution de développement de l'apprentissage (CDA) ;
- simplifier la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA).

Recentrer la gouvernance de la taxe vers le financement de l'apprentissage :

- augmenter la part de la taxe d'apprentissage affectée à l'apprentissage (conserver le principe de libre affectation des entreprises mais en limiter la part) ;
- accroître la part confiée aux régions dans la gouvernance de la répartition des fonds (inscrire dans un cadre régional la répartition des fonds avec la région comme pilote, en coordination avec l'Etat et les partenaires sociaux ; confier aux régions la gouvernance des fonds non-affectés par les entreprises) ;
- étudier la suppression de la distinction entre quota et hors quota ou en rééquilibrer la répartition.

Toutefois, si le renforcement de la gouvernance régionale de la répartition des fonds libres non affectés par les entreprises constitue un progrès notable, il serait souhaitable que **sa recommandation, tendant à confier aux régions la gouvernance de la répartition de ces fonds, soit pleinement appliquée**. Sur ce point, le dispositif reste au milieu du gué, sans qu'il soit explicitement précisé qui, de l'OCTA ou de la région, décide en dernier ressort.

En effet, la rédaction proposée par le projet de loi n'est pas satisfaisante car, si elle prévoit bien une phase de concertation régionale sur la base des propositions de répartition transmises par les OCTA, elle ne précise pas si les versements effectués par les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage doivent être réalisés conformément ou non aux observations et propositions issues de la concertation organisée par la région. Cette procédure n'offre donc pas de lisibilité sur le fait de savoir si les propositions de la région et des partenaires sociaux sont prises ou non en considération.

Aussi, l'objet du premier **amendement** adopté par votre commission vise à **clarifier les conditions de répartition du solde du quota non affectés par les entreprises en renforçant le rôle de la gouvernance régionale dans le cadre d'une concertation** organisée par le Conseil régional avec l'ensemble des acteurs de l'apprentissage au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

Votre rapporteur propose que, à l'issue de la concertation effectuée au sein du bureau du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop)¹ sur la proposition des organismes de collecte, la région décide de la répartition des fonds dits « libres » qui ne sont pas affectés par les entreprises.

Cette position en faveur de la gouvernance régionale ne remet nullement en cause la capacité des entreprises à continuer à affecter librement une partie du produit de la taxe d'apprentissage. Par ailleurs, il peut être considéré que la composition paritaire du bureau du Crefop est tout aussi légitime, sinon plus, que celle d'un organisme paritaire de collecte pour répartir les fonds non affectés.

Votre commission a également adopté un **amendement** visant à étendre aux organismes de collecte de la taxe d'apprentissage l'application des dispositions, introduites à l'initiative du Sénat dans le cadre de l'adoption de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelles tout au long de la vie, qui prévoient la conclusion d'une convention triennale d'objectifs et de moyens entre les organismes de collecte paritaires agréés et l'Etat ainsi que leur évaluation et la publication triennale d'un bilan.

B. SIMPLIFICATION, CLARIFICATION ET OPTIMISATION DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS TRANSFÉRÉS AUX RÉGIONS (ARTICLES 6, 11 ET 15)

1. Les compétences transférées en matière d'apprentissage et de formation professionnelle (articles 6 et 11)

L'article 6 prévoit la régionalisation des deux derniers CFA nationaux :

- le CFA des métiers de la musique (région Pays de la Loire) ;
- les maisons des compagnons du devoir et du tour de France (établissements dans plusieurs régions).

Le coût estimatif du transfert des CFA nationaux aux régions s'établirait à plus de 1,5 million d'euros. Ce montant est purement indicatif puisque, à l'initiative de nos collègues députés Patrick Gilles et Gérard Cherpion, le transfert aux régions des deux derniers centres de formation des apprentis à recrutement national est supprimé, dans l'attente de la publication des conclusions qui seront publiées conjointement par le

¹ Ce bureau est composé de représentants de l'Etat, de la région et des représentants régionaux des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel.

ministre de l'Éducation nationale et le ministre du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'Inspection générale des affaires sociales, de l'Inspection générale de l'Éducation nationale et l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche.

L'article 11 opère le transfert de l'Etat vers les régions des compétences suivantes :

- les formations visant à garantir l'acquisition du socle de connaissances et de compétences pour les personnes à la recherche d'un emploi (environ 50 millions d'euros) ;
- la formation des personnes sous main de justice et des Français hors de France (plus de 10 millions d'euros) ;
- l'accompagnement vers la validation des acquis de l'expérience (VAE) et sa promotion (environ 5 millions d'euros) ;
- enfin, la prise en charge de la rémunération des stagiaires handicapés et autres publics spécifiques (plus de 100 millions d'euros).

Le montant de ces transferts s'établirait à 166,5 millions d'euros, dans une fourchette estimative allant de 150 à 200 millions d'euros, les seules dépenses identifiées étant, selon les informations communiquées à votre rapporteur, des dépenses de fonctionnement.

2. Des modalités de compensation financières qui restent à préciser dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 (article 15)

L'article 15 prévoit la compensation par l'Etat des transferts de compétences aux régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

A ce stade, la nature des recettes de compensation n'est pas encore définie et devra être précisée avant l'examen du projet de loi de finances pour 2015, soit par dotation budgétaire, soit par affectation d'une part de taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE) comme cela a déjà été le cas en PLF 2014 pour financer des transferts similaires.

Votre commission des finances a adopté un **amendement** rédactionnel.

C. SIMPLIFICATION, CLARIFICATION ET OPTIMISATION DU FINANCEMENT DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE (ARTICLE 18)

L'article 18 relatif à la réforme et la modernisation du financement du paritarisme a pour philosophie générale de passer d'un système, opaque et illisible, de financements éclatés entre différentes sources, principalement dans le cadre de la gestion paritaire d'organismes, à un système transparent de financement du coût du dialogue social centralisé dans un nouveau fonds paritaire. Il s'agit d'instaurer un financement mutualisé à coût constant avant et après la réforme. Pour les entreprises, la réforme a pour but de rester neutre :

- dans une fourchette comprise entre 75 millions d'euros au titre du taux minimal de la contribution des entreprises (0,014 % de la masse salariale nationale) correspondant, d'une part, à la somme du Fongefor et des préciputs actuels (environ 65 millions d'euros) auxquels elle se substitue et, d'autre part, à la mutualisation du financement du congé de formation (environ 10 millions d'euros) et 110 millions d'euros si le taux maximal fixé par la loi (0,02 % de la masse salariale) est retenu ;

- s'y ajoute la contribution supplétive des organismes paritaires dont les sommes globales en jeu sont comprises en zéro euros (substitution totale par la contribution directe des entreprises) à 35 millions d'euros (pas de substitution de la contribution des entreprises et contribution spécifique de chaque organisme paritaire) ;

- la contribution de l'Etat au titre du programme 111 de la mission « Travail et emploi » se décompose entre les sommes aujourd'hui acquittées au titre de la formation économique, sociale et syndicale (23 millions d'euros) et une contribution au titre de la participation des partenaires sociaux à la construction des politiques publiques que l'on peut estimer à 5 millions d'euros. Si le premier poste de dépense correspond aux crédits de paiement alloués par l'action n° 3 « Dialogue social et démocratie sociale » (24 millions d'euros pour 2014) pour la formation syndicale, en revanche la contribution au titre de la participation des partenaires sociaux à la construction des politiques publiques peut être considérée comme une dépense nouvelle. Le montant de la subvention de l'Etat s'établirait à 28 millions d'euros. Néanmoins les crédits associés à cette action ne relevant pas de la présente loi, il conviendra d'en examiner le montant lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

Au total, le budget global du fonds paritaire s'établirait, en reprenant une hypothèse basse, à 140 millions d'euros.

Il convient d'ajouter que le soutien au dialogue social prend aussi la forme d'un crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés. Le coût associé à cette dépense fiscale bénéficiant à 1,5 million de ménages s'établit à 150 millions d'euros.

II. UN PROJET DE LOI QUI COMPLÈTE LE VOLET FINANCIER ET FISCAL DE LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE

En application de la feuille de route de la Grande conférence sociale, le Gouvernement a lancé une concertation sur l'apprentissage avec ses principaux acteurs, en particulier les partenaires sociaux, les réseaux consulaires et les régions, à l'issue de laquelle des propositions d'ordre fiscal et budgétaire ont été insérées dans la loi de finances pour 2014 et la loi de finances rectificative pour 2013.

A. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES EN LOI DE FINANCES POUR 2014

1. L'affectation de nouvelles ressources dynamiques aux régions en substitution de la dotation générale de décentralisation liée à la formation professionnelle

En application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, les régions disposent d'une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Ces compétences ont été progressivement élargies et financées par la « dotation générale de décentralisation (DGD) formation professionnelle » pour un montant global de 901 millions d'euros au titre des missions indiquées dans le tableau ci-après.

Détail des compensations des transferts de compétences au sein de la « DGD formation professionnelle »

(en euros)

Compétences transférées	2012	2013	PLF 2014	
Enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire	10 651 782	10 651 782	901 065 529 (montant garanti)	Frais de gestion + TICPE
Compensation de la revalorisation de la rémunération des stagiaires	9 225 583	9 225 583		
Actions décentralisées en faveur des jeunes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	870 387 409	870 387 409		
Frais de gestion de l'ASP liés à la décentralisation des actions qualifiantes et pré-qualifiantes (loi quinquennale du 20 décembre 1993)	5 068 540	5 068 540		
Apprentissage Mayotte (hors primes d'apprentissage)	5 732 215	5 732 215		
Total	901 065 529	901 065 529		

Source : commission des finances du Sénat à partir de données de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

L'article 41 de la loi de finances pour 2014 a remplacé la dotation budgétaire par des ressources fiscales dynamiques par opposition à une dotation correspondant, à l'euro près, à la compensation d'un transfert de compétences.

Les ressources transférées aux régions en remplacement de la « DGD formation professionnelle » sont les suivantes :

- une fraction des frais de gestion dont bénéficie actuellement l'État au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) pour 600 millions d'euros ;

- une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE) pour un montant de 300 millions d'euros.

2. La refonte d'ensemble des aides à l'apprentissage

Dans le cadre d'une refonte d'ensemble des aides à l'apprentissage, le Gouvernement propose la suppression des indemnités compensatrices forfaitaires de formation (ICF) et la création d'une prime à l'apprentissage.

Concrètement, pour l'année 2014, le financement des primes d'apprentissage (nouvelles primes et transition ICF) est assuré par :

- 117 millions d'euros d'affectation de taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE) ;

- 50 millions d'euros sur le CAS FNDMA, par la mobilisation de son fonds de roulement ;

- 264 millions d'euros sur le budget du programme 103 de la mission « Travail et emploi », par redéploiement de crédits.

Pour les années suivantes, le montant de la compensation au titre des primes d'apprentissage diminuera à mesure que les effectifs d'apprentis bénéficiant des mesures transitoires se réduiront (fin des contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2014). Le coût du dispositif est ainsi estimé à 259 millions d'euros en 2015, 233 millions d'euros en 2016 et 231 millions à compter de 2017. Il sera dans un premier temps compensé par l'affectation de crédits budgétaires et d'une fraction de TICPE pour être ensuite intégralement financé par cette dernière.

Financement des aides ICF et nouvelle aide aux employeurs d'apprentis (pour les entreprises de moins de 11 salariés)

(en millions d'euros)

	Etat (dépenses)	Régions (recettes)	Objet de la compensation
2013	550 (budget général - mission « Travail et emploi »)	550 (partie de la DGD formation professionnelle)	ICF
2014	431 dont 264 (dotation mission Travail et emploi) 117 (ciblage crédit d'impôt) 50 (CAS FNDMA)	431 dont 264 (dotation mission Travail et emploi) 117 (fraction de TICPE) 50 (CAS FNDMA)	Estimation ICF (427) Nouvelle prime (4)
2015	259 (ciblage crédit d'impôt)	259	Estimation ICF (121) Nouvelle prime (138)
2016 et années suivantes	235 (ciblage crédit d'impôt)	235	Estimation Nouvelle prime (235)

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

En outre, l'article 41 de la loi de finances pour 2014 complète le dispositif de compensation des dépenses des régions en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage en attribuant une fraction supplémentaire du produit de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), en remplacement de la dotation générale de

décentralisation (DGD) liée à la formation professionnelle, pour un montant de 901 millions d'euros.

Enfin, cette refonte des aides à l'apprentissage proposée par le Gouvernement ne constituait qu'une première étape dans la réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, laquelle doit comporter un fléchage plus important de la taxe d'apprentissage vers les régions.

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2013

1. La réforme de la taxe d'apprentissage

L'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2013 a pour objet de réformer la taxe d'apprentissage en la fusionnant avec la contribution au développement de l'apprentissage, en modifiant l'affectation de la contribution supplémentaire à l'apprentissage et en fixant un niveau minimal de ressources perçues par les régions.

Il détermine la répartition des fonds collectés par la nouvelle taxe d'apprentissage (issue de l'ancienne TA augmentée de la CDA) en :

- instituant une **première fraction du produit de la nouvelle TA**, dénommée « fraction régionale de l'apprentissage » dont le montant, fixé par décret en Conseil d'Etat, est au moins égal à 55 % du produit ;

- prévoyant que la **seconde fraction**, dénommée « quota », dont le pourcentage du produit de la nouvelle TA serait également déterminé par décret en Conseil d'Etat mais sans niveau minimal, serait **affectée aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage** ;

- conservant le principe du **libre versement de la part libératoire de l'employeur aux établissements de formation** de son choix en fonction de leur éligibilité fixée par la liste préfectorale.

2. La censure du Conseil constitutionnel

Par décision n° 2013-684 du 29 décembre 2013 du Conseil constitutionnel, plusieurs dispositions¹ de l'article 60 (**réforme de la taxe d'apprentissage**), sur les conditions d'affectation du nouveau produit de la taxe d'apprentissage, ont été censurées faute d'être suffisamment précises. L'article 60 fusionne la taxe d'apprentissage et la contribution au développement de l'apprentissage. Il pose de nouvelles règles d'affectation

¹ Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes : les 2° à 8° du paragraphe II, les paragraphes III à VI et le paragraphe VIII.

de son produit. Une « première fraction », dont le montant est au moins égal à 55 % du produit de la taxe due, est affectée aux régions. Une « deuxième fraction » dénommée « quota » est attribuée aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage. Le Conseil constitutionnel a censuré les **dispositions de l'article 60 relatives aux règles d'affectation du produit de la taxe d'apprentissage** pour lesquelles l'article renvoyait au pouvoir réglementaire, **en estimant que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence.**

Il faut observer qu'avant cette décision, tous les taux de répartition de la taxe d'apprentissage étaient décidés par décret. C'est pourquoi, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi, le Gouvernement a souhaité fixer, par voie législative, les nouveaux taux de répartition.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR REMÉDIER À LA CENSURE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (ARTICLE 9 BIS ET 9 TER)

1. La nouvelle rédaction des dispositions censurées

Les articles 9 *bis* et 9 *ter* visent à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013.

Le Gouvernement a jugé nécessaire de proposer de nouveaux dispositifs dès l'examen du présent texte, sans attendre la prochaine loi de finances arguant du délai technique à donner aux acteurs pour se préparer à une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2015 (collecte de la taxe réalisée sur la masse salariale 2014).

2. La fixation des taux de répartition du produit de la taxe d'apprentissage

Ces deux articles prévoient de réintégrer les dispositions censurées en veillant à préciser dans la loi le taux de la fraction du quota de la taxe d'apprentissage réservée au développement de l'apprentissage (21 %) et celui du hors quota au titre des dépenses réellement exposées en vue de favoriser les formations technologiques et professionnelles initiales (23 %). Par déduction, la part régionale de la taxe d'apprentissage s'élèverait dorénavant, à partir du 1^{er} janvier 2015, à 56 % au lieu de 55 %.

Cette modification des taux appelle à rectifier la simulation faite lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2013 : en appliquant le taux de 56%, au lieu de 55 %, à la fraction régionale de la nouvelle taxe d'apprentissage (la somme de la TA et de la CDA étant estimée à 2 750 millions d'euros), **le montant affecté aux régions s'établirait à 1 540 millions d'euros** (1 512 millions d'euros précédemment). Ce montant est supérieur de plus de 100 millions d'euros au niveau actuel d'affectation

aux régions (1 425 millions d'euros correspondant à la somme de la CDA, de la CSA et de 22 % de la TA).

En conséquence, la part restante, non affectée aux régions, (1 210 millions d'euros) à répartir entre le hors-quota pour 23 % (632,5 millions d'euros) et le quota libératoire pour 21 % (577,5 millions d'euros) serait inférieure à leur niveau global actuel (1 578 millions d'euros), répondant ainsi à la recommandation de votre rapporteur tendant à réduire le champ de la libre affectation. Cette orientation se justifie notamment par le fait que 15,57 % (soit 311 millions d'euros) de la collecte de la TA ne font l'objet d'aucun vœu d'affectation par les entreprises redevables de la taxe.

A l'article 9 *ter*, votre commission des finances a adopté un **amendement** visant à assurer une coordination rédactionnelle avec les dispositions d'entrée en vigueur commune avec l'article 9 *bis*.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 11 février 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Patriat, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 1721 (AN - XIV^e législature) relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

M. François Patriat, rapporteur pour avis. – Le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a présenté, le 22 janvier dernier, en Conseil des ministres, le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, dont l'objet principal consiste en la transposition législative de l'accord sur la formation professionnelle, conclu le 14 décembre 2013 entre les partenaires sociaux. Le calendrier d'examen de ce texte, qui fait l'objet de la procédure accélérée en vue d'une adoption définitive avant fin février, est donc particulièrement resserré. L'Assemblée nationale a adopté le texte vendredi dernier dans la nuit et nos collègues de la commission des affaires sociales examinent demain matin le rapport au fond de Claude Jeannerot.

Le champ des compétences concernées apparaît tout aussi large que celui de la précédente réforme de la formation professionnelle intervenue en 2009 et pour laquelle la constitution d'une commission spéciale avait été décidée par le Sénat, les commissions concernées à l'époque étant notamment celles des affaires sociales, des finances et de la culture. Aussi, avant de vous présenter plus en détail les dispositions que j'ai estimées utiles d'examiner dans le cadre de la saisine pour avis de notre commission, je vous propose un rapide survol du projet de loi.

Le titre premier porte sur les réformes relatives à la formation professionnelle et à l'emploi et traduit, au niveau législatif, à la fois les dispositions de l'accord national interprofessionnel du 14 décembre et celles qui sont issues de la concertation Etat-régions-partenaires sociaux sur le compte personnel de formation. La question s'est posée de savoir si une saisine pour avis se justifiait pour les articles 4 et 5 qui réforment le régime de contributions obligatoires auquel sont soumis les employeurs, les conditions de versement aux organismes de collecte, et les modalités de gestion et d'utilisation des fonds collectés. Certes, les montants sont considérables mais le périmètre de la réforme, dont l'objet est de simplifier le régime de contribution des employeurs en mettant en place une contribution unique à un seul organisme et le compte personnel de formation (CPF), concerne les financements par les entreprises de la formation professionnelle, à l'exclusion des dépenses des collectivités publiques, des ménages et de la formation dans la fonction publique.

Le chapitre 2, relatif à l'emploi, procède à la réforme de l'apprentissage. Deux articles nous intéressent plus particulièrement, notamment parce qu'ils appliquent plusieurs des recommandations que j'ai émises en mars 2013 pour une réforme de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage : l'article 6 modifie les conditions de conclusion des conventions d'objectifs et de moyens (COM) conclues entre l'Etat et les régions (celles-ci ne seront plus obligatoires après le 31 décembre 2014) et l'article 9 procède à une refonte du dispositif de collecte de la taxe d'apprentissage en réduisant le nombre d'organismes de collecte de la taxe d'apprentissage (OCTA) de 147 à 46.

Le chapitre 3 traite de la décentralisation aux régions des compétences de l'Etat en matière de formation professionnelle de publics spécifiques privés d'emploi. L'article 11 confie aux régions l'organisation et le financement du service public régional de la formation professionnelle et procède au transfert de l'Etat vers les régions de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. La question du financement des transferts de compétences opérés par l'Etat vers les régions est traitée par l'article 15.

Le titre II, relatif à la démocratie sociale, organise les conditions de reconnaissance de la représentativité patronale (article 16) et syndicale (article 17). Dans ce cadre, l'article 18 doit tout particulièrement retenir l'attention car il réforme le financement des organisations syndicales et patronales en créant un fonds paritaire dont les ressources émaneraient des employeurs, des organismes paritaires et de l'Etat.

Enfin, le titre III, relatif à l'inspection du travail, relève de la compétence au fond de la commission des affaires sociales.

Après ce passage en revue des articles du projet de loi, j'ai considéré que cinq articles pouvaient justifier la saisine pour avis de la commission des finances : l'article 9, qui procède à une refonte du dispositif de collecte de la taxe d'apprentissage ; les articles 9 *bis* et 9 *ter*, adoptés par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement pour remédier à la censure du Conseil constitutionnel sur plusieurs dispositions de l'article 60, portant réforme de la taxe d'apprentissage, de la loi de finances rectificative pour 2013 ; l'article 15, qui prévoit la compensation par l'Etat des transferts de compétences aux régions prévus aux articles 6 et 11 en matière d'apprentissage et de formation professionnelle ; enfin, l'article 18, qui réforme le financement des organisations syndicales et patronales en créant un fonds paritaire dont les ressources émaneront des employeurs, des organismes paritaires et de l'Etat.

Je vous propose de passer à l'examen des articles et des amendements que je vous présenterai en même temps.

L'article 9 vise plusieurs objectifs :

- l'harmonisation, au niveau national, de la méthodologie de calcul utilisée par l'ensemble des régions pour déterminer le coût de formation fixé dans la convention de création des CFA ;

- la rationalisation du réseau des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) au niveau national et régional ;

- la clarification des missions des OCTA et de leurs règles de gestion au moyen d'une convention d'objectifs et de moyens ;

- l'instauration d'une nouvelle procédure d'affectation des fonds dits libres, non affectés par les entreprises, mettant en œuvre les OCTA en concertation avec la région.

Mon amendement n° 1 a pour objet de clarifier les conditions de répartition des fonds du solde du quota non affectés par les entreprises, en renforçant le rôle de la gouvernance régionale dans le cadre d'une concertation organisée par la région avec l'ensemble des acteurs de l'apprentissage au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

Je propose qu'à l'issue d'une concertation sur la proposition des organismes de collecte, la région décide de la répartition des fonds dits « libres » qui ne sont pas affectés par les entreprises. Cet amendement reprend la recommandation que j'ai formulée l'an dernier tendant à confier aux régions la gouvernance des fonds non affectés par les entreprises. Cette position en faveur de la gouvernance régionale ne remet nullement en cause la capacité des entreprises à continuer à affecter librement une partie du produit de la taxe d'apprentissage. Je sais que le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement mais je préfère défendre cette position « maximaliste » quitte à adopter en séance une solution de repli permettant aux OCTA de continuer à procéder à leurs propres versements, par décision motivée, si les versements en question ne sont pas conformes aux recommandations émises par la région.

Mon amendement n° 2 vise à étendre aux organismes de collecte de la taxe d'apprentissage l'application des dispositions, introduites à l'initiative du Sénat dans le cadre de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, prévoyant la conclusion d'une convention triennale d'objectifs et de moyens entre les organismes de collecte paritaires agréés et l'Etat, ainsi que la publication triennale d'un bilan d'évaluation.

Les articles 9 *bis* et 9 *ter* visent à rectifier les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013 qui a censuré, faute d'être suffisamment précis, plusieurs alinéas de l'article 60, portant réforme de la taxe d'apprentissage, de la loi de finances rectificative pour 2013 relatifs aux règles d'affectation du produit de la taxe d'apprentissage.

Ces deux articles prévoient de rétablir les dispositions censurées, en veillant à préciser, dans la loi, le taux de la fraction du quota de la taxe d'apprentissage réservée au développement de l'apprentissage (21 %) et celui du hors quota au titre des dépenses réellement exposées, en vue de favoriser les formations technologiques et professionnelles initiales (23 %).

À l'article 9 *ter*, mon amendement n° 3 vise à assurer une coordination rédactionnelle avec les dispositions d'entrée en vigueur communes avec l'article 9 *bis*.

L'article 15, quant à lui, prévoit la compensation par l'Etat des transferts de compétences aux régions prévus en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Concrètement, le cabinet du ministre m'a répondu que l'évaluation des montants de compensation nécessitait un travail d'expertise complémentaire, associant l'ensemble des ministères concernés (travail, éducation nationale - pour les CFA nationaux -, budget, décentralisation, etc...), auquel il sera procédé dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2015. Toutefois, les ordres de grandeurs estimatifs suivants m'ont été donnés :

- la régionalisation des CFA nationaux (plus de 1,5 million d'euros), reportée à plus tard par l'Assemblée nationale ;
- les formations visant à garantir l'acquisition du socle de connaissances et de compétences pour les personnes à la recherche d'un emploi (environ 50 millions d'euros) ;
- la formation des personnes sous main de justice et des Français hors de France (plus de 10 millions d'euros) ;
- l'accompagnement vers la validation des acquis de l'expérience (VAE) et sa promotion (environ 5 millions d'euros) ;
- enfin, la prise en charge de la rémunération des stagiaires handicapés et autres publics spécifiques (plus de 100 millions d'euros).

Soit un total estimatif de 166,5 millions d'euros dans une fourchette estimative allant de 150 à 200 millions d'euros.

À la question de savoir comment ces transferts de compétences seront financés, il m'a été répondu que la nature de la recette de compensation sera précisée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, soit par dotation, soit par affectation d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE).

Mon amendement n° 4 à l'article 15 est rédactionnel.

Enfin, je terminerai l'examen de ce projet de loi par l'un de ses articles emblématiques, à savoir l'article 18, relatif à la réforme et la modernisation du financement du paritarisme. Il s'agit de sortir de la logique d'opacité consistant à mobiliser des fonds issus de la gestion paritaire

d'organismes et de mettre en place un système transparent de financement du coût du dialogue social centralisé dans un nouveau fonds paritaire. Il s'agit d'instaurer un financement mutualisé à coût constant avant et après la réforme et neutre pour les entreprises, la fourchette de prélèvement s'inscrivant entre 75 millions d'euros au titre du taux minimal de la contribution des entreprises (0,014 % de la masse salariale nationale) et 110 millions d'euros au titre du taux maximal fixé par la loi (0,02 % de la masse salariale).

Peut s'y ajouter une contribution supplétive des organismes paritaires pour un montant compris entre 0 euros et 35 millions d'euros.

Enfin, la contribution de l'Etat au titre du programme 111 de la mission « Travail et emploi » se décompose entre les sommes aujourd'hui acquittées au titre de la formation économique, sociale et syndicale (23 millions d'euros) et une contribution, au titre de la participation des partenaires sociaux à la construction des politiques publiques, que l'on peut estimer à 5 millions d'euros. Au total, la subvention de l'Etat pourrait donc s'élever à 28 millions d'euros mais nous y reviendrons lors de l'examen de la prochaine loi de finances.

Au total, le budget global du fonds paritaire pourrait s'établir au minimum à 140 millions d'euros. Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des articles 9, 9 bis, 9 ter, 15 et 18, sous réserve de l'adoption des amendements que je vous ai présentés.

M. François Marc, rapporteur général. – On sait que François Patriat suit ce dossier avec grand intérêt, dans un souci de totale transparence et avec la volonté que l'implication des régions soit parfaitement acceptée par tous.

M. Albéric de Montgolfier. – C'est grâce au cumul !

M. François Marc, rapporteur général. – Le rapporteur porte un regard pertinent sur ce texte, qu'il a souhaité améliorer dans la continuité du contrôle qu'il a mené l'an passé sur le thème de la formation professionnelle.

Peut-être le rapporteur pourrait-il nous éclairer sur l'amendement n° 1, le plus important, qui n'est pas forcément bien reçu par toutes les autorités mais qui a pourtant du sens en ce qui concerne le rôle de la région dans la formation professionnelle. L'amendement porte sur les fonds dits « libres », c'est-à-dire la part de taxe d'apprentissage qui n'est pas affectée par les entreprises, et que la région pourrait dorénavant flécher de manière plus explicite et plus impérative. La notification serait désormais faite par le président de région, ce qui me paraît légitime – et nous avons tous des exemples où les fonds manquent à telle ou telle profession. Le rapporteur pourrait aussi nous éclairer sur le « bureau » mentionné à l'article L.6123-3 du code du travail, au sein duquel se déroule la concertation sur la meilleure répartition possible des fonds disponibles, et qui fait l'objet d'un amendement. Les autres amendements apportent surtout des précisions et

des corrections rédactionnelles, et n'appellent pas d'observation particulière. Pour ma part je suivrai le rapporteur en votant ses amendements ainsi que les articles sur lesquels la commission des finances a été saisie pour avis.

M. François Patriat, rapporteur pour avis. – Le bureau mentionné à l'article L.6123-3 du code du travail est le bureau du Comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle, qui existe dans chaque région. Ce bureau est composé de représentants de l'Etat, de la région, des organisations syndicales de salariés au niveau régional, et des organisations professionnelles d'employeurs au niveau national interprofessionnel.

Les fonds dits « libres » représentent peu de choses : 145 millions d'euros sur environ 2 milliards d'euros. Vous savez que les entreprises affectent leur taxe d'apprentissage de trois manières différentes : premièrement, elles sont tenues d'en affecter une partie à l'établissement où est inscrit leur apprenti ; deuxièmement, elles peuvent, si elles le veulent, en fléchir une partie vers l'établissement de leur choix ; enfin, une dernière partie n'est pas fléchée – ce sont les 145 millions d'euros. Aujourd'hui, ce sont les OCTA qui choisissent leur destination, mais pas forcément en fonction de l'intérêt régional. Je comprends bien ceux qui reprochent aux régions de vouloir, demain, s'occuper de tout ; mais je ne suis pas de ceux qui réclament davantage de compétences pour les régions. Je préfère, à titre personnel, des compétences bien clarifiées et bien financées. Or demain, c'est la région qui établira et financera le schéma de formation professionnelle, et c'est déjà elle qui soutient les CFA et maintient au-dessus du minimum légal les aides aux apprentis. Dans ce cadre-là, nous avons souhaité que les 145 millions d'euros soient affectés par la région, après une concertation avec les OCTA. Dans le projet de loi du Gouvernement, ce sont les OCTA qui affectent les sommes, après un avis de la région. Je pense qu'il faut être plus coercitif – comme je le recommandais déjà dans mon rapport il y a un an. Certes, il est possible de faire encore mieux, mais il faut déjà se féliciter de l'accord obtenu, qui a reçu le soutien de la plupart des représentants syndicaux et des organisations patronales (à l'exception de la CGPME).

M. Francis Delattre. – Il y a dans ce texte des choses très intéressantes où tout le monde peut volontiers se retrouver, notamment l'affirmation claire du rôle de la région – malgré quelques tentations de recentralisation – et l'article 1^{er} qui prévoit un compte personnel de formation. Ceci dit, compte tenu de la répartition des articles entre les différentes commissions, je ne trahis pas de secret en disant qu'il y aura sûrement une demande de vote différencié.

Le rapporteur a indiqué que 24 milliards d'euros étaient consacrés à la formation professionnelle. Nous avons le sentiment que l'ensemble du dispositif correspond à une réduction de l'enveloppe globale, de l'ordre de 5 ou 6 milliards d'euros : le rapporteur partage-t-il cette analyse ?

Nous relevons par ailleurs deux défauts. Il y a d'abord le problème du droit à la formation des chômeurs. Nous savons qu'entre un tiers et 40 % des chômeurs ont besoin d'une formation, mais cela ne semble pas être la priorité de votre dispositif – et c'est peut-être même une régression compte tenu du peu de moyens affectés. La formation est pourtant un élément très important pour résoudre le problème de l'employabilité des chômeurs. Le deuxième problème est celui des CFA, que chacun sait en difficulté : pour nous, le texte va plutôt dans le mauvais sens, en dépit du très bon travail effectué par le rapporteur. Pour résumer, le texte contient de très bons dispositifs, mais d'autres sont un peu plus idéologiques.

M. Vincent Delahaye. – Une partie croissante de la taxe d'apprentissage va donc aller aux régions. Le rapporteur pourrait-il nous donner quelques éléments chiffrés sur les montants concernés et les montants globaux, et nous préciser les conséquences de ce transfert pour les OCTA ? Par ailleurs, quel est le montant de la subvention de l'Etat prévue en loi de finances pour le « fonds paritaire » ?

M. Jean Germain. – Je suis de ceux qui considèrent que les régions doivent avoir davantage de compétences en matière de formation professionnelle – mais sans pour autant avoir de clause générale de compétence.

Le rapporteur est-il d'accord avec la méthodologie de calcul du coût de la formation professionnelle qui figure dans le projet de loi ? En effet, les régions ne pourront plus, désormais, calculer individuellement ce coût : il y aura une méthodologie fixée par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Quelle est la position du rapporteur sur le fait que seule une seule chambre consulaire par région sera autorisée à collecter les fonds ? Cela paraît-il normal et faisable ? Comment comprendre la référence à la « gratuité » de l'apprentissage qui figure dans le texte, y compris pour l'employeur ? Enfin, je suis en accord avec l'amendement sur l'article 9.

M. François Patriat, rapporteur pour avis. – Je pense, comme Francis Delattre, qu'on peut effectivement se demander si les 24 milliards d'euros dédiés à la formation professionnelle sont bien utilisés, notamment en ce qui concerne les chômeurs. C'est une somme nécessaire mais considérable, qui provient d'ailleurs surtout des entreprises, et à hauteur de 4,5 milliards d'euros de l'Etat. Malheureusement, comme cela a été dit, ceux qui bénéficient le plus de la formation sont ceux qui sont déjà bien formés : est formé, on est habitué à se former, on a les moyens de se former, on a le droit de se former... et on l'utilise. Mais la priorité devrait être donnée aux demandeurs d'emploi. Vous connaissez aussi les difficultés posées par la multiplicité des organismes formateurs, et par les règles des marchés publics qui imposent de prendre non pas le mieux disant, mais le moins disant, ce qui n'implique pas forcément la meilleure formation.

L'objet de ce texte est non seulement d'appliquer l'accord passé entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, mais aussi – je le rappelle souvent – de clarifier, de simplifier et d'économiser. Et je crois que nous avons ces éléments : on passe notamment de 147 à 46 OCTA. Prenez par exemple l'OCTA de l'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM) : c'est un petit organisme mais il a des coûts de fonctionnement, des présidents, des secrétaires etc. Le regroupement des structures permettra de véritables économies.

Quant à la somme globale consacrée à la formation professionnelle, il ne me semble pas qu'elle soit en diminution. J'ai répété que la réforme se ferait à budget constant, sans prélèvement supplémentaire, notamment sur les entreprises.

Quant à la formation des chômeurs, c'est aux régions et aux partenaires sociaux de décider vers quels publics ils veulent flécher les financements, dans le cadre du Comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle. Mais nous sommes d'accord : il faut d'abord aller vers les chômeurs. Il y a d'ailleurs une concurrence certaine des emplois d'avenir aujourd'hui, qui permettent de former des gens autrement.

Pour répondre à Vincent Delahaye, le « fonds paritaire » est subventionné à hauteur de 28 millions d'euros par l'État. La taxe d'apprentissage sera toujours collectée par les OCTA, même s'ils seront moins nombreux. La part régionale ne distraie pas les fonds de leur vocation à financer l'apprentissage puisque les régions financent directement les CFA. Chaque région est d'ailleurs soumise aux demandes des CFA qui sont actuellement en difficulté.

La méthodologie de calcul du coût de la formation professionnelle sera fixée par une prochaine loi de finances : je ne peux pas répondre à la première question de Jean Germain à ce stade. Vous posez aussi la question de la collecte des fonds par une seule chambre consulaire par région : il faut d'abord rappeler que si la transformation des chambres départementales en chambres régionales a pris cinq ans, c'est aujourd'hui une réussite, qui peut en préfigurer d'autres. C'est une convention entre les trois chambres – chambre d'agriculture, chambre des métiers, chambre de commerce – qui désignera la chambre consulaire en charge de la collecte (souvent la chambre de commerce). Par ailleurs, je partage pleinement votre avis sur la nécessaire clarification des compétences et sur le maintien de l'absence de clause générale de compétence : la première des économies, c'est cela.

Enfin, sur la « gratuité » : je précise que ce n'est pas l'apprentissage qui est gratuit, mais seulement les droits d'inscription. Malheureusement, nous assistons aujourd'hui à une diminution du nombre d'apprentis, aussi bien dans les grandes entreprises que dans les petites. Cela tient pour partie au changement récent de l'ICF, mais aussi à la crise qui vide les carnets de commande, et à la décision d'avoir porté le bac professionnel à trois ans, ce

qui a dissuadé certains employeurs à ne plus prendre d'apprentis pour un temps aussi long. La situation est donc préoccupante pour l'apprentissage, d'où la nécessité de pérenniser et de clarifier la ressource, et de confier son fléchage aux régions pour une plus grande efficacité.

Les amendements n° 1, n° 2, n° 3 et n° 4 sont adoptés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie, tels que modifiés par ses amendements.

Mme Michèle André, vice-présidente. – Je vous propose d'autoriser le rapporteur pour avis à redéposer en vue de la séance publique les amendements qui n'auraient pas été retenus par la commission des affaires sociales dans son texte.

Il en est ainsi décidé.

Mme Michèle André, vice-présidente. – Je vous propose d'autoriser le rapporteur pour avis à proposer une solution de repli à ses amendements si elle pouvait permettre de recueillir l'avis du Gouvernement.

Il en est ainsi décidé.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

ARTICLE 9

Alinéa 7

Rédiger ainsi cet alinéa :

« *Art. L. 6241-3.* – Les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage mentionnés aux articles L. 6242-1 et L. 6242-2 transmettent à chaque région, à la collectivité territoriale de Corse ou au Département de Mayotte une proposition de répartition sur leur territoire des fonds du solde du quota non affectés par les entreprises. Cette proposition fait l'objet, au sein du bureau mentionné à l'article L. 6123-3, d'une concertation au terme de laquelle le président du conseil régional, du conseil exécutif de Corse ou du conseil général du Département de Mayotte notifie aux organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage une décision de répartition sur leur territoire des fonds non affectés par les entreprises. À l'issue de cette procédure, dont les délais sont précisés par décret, les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage procèdent, conformément à la décision précitée, au versement des sommes aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage. » ;

ARTICLE 9

Alinéa 28, dernière phrase

Compléter cette phrase par les mots :

dont les conclusions sont transmises au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles. Celui-ci établit et rend public, tous les trois ans, un bilan des politiques et de la gestion des organismes collecteurs habilités.

ARTICLE 9 TER (NOUVEAU)

I.- Alinéa 32

Remplacer les mots :

à compter de 2014

par les mots :

à compter du 1^{er} janvier 2014

II.- Alinéa 33

Remplacer les mots :

le dernier jour du mois suivant la publication

par les mots :

le dernier jour du mois de la publication

ARTICLE 15

Alinéa 5, seconde phrase

1° Supprimer les mots :

Par dérogation,

2° Remplacer les mots :

au même article

par les mots :

dans ce même article 11