

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux outre-mer

– Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail

Jeudi

24 Mai 2018

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 3

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence
de M. Olivier Serva,
Président



La séance débute à 10 heures 30.

Présidence de M. Olivier Serva, président.

La Délégation procède à l'audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail.

Le président Olivier Serva rappelle que la délégation aux outre-mer a décidé de se saisir pour avis des dispositions du projet de loi qui réforment la formation professionnelle, compte tenu des enjeux de la question pour tous les outre-mer, quel que soit leur statut juridique : problèmes de niveau de formation, de disponibilité des filières, d'adéquation des formations aux besoins, de déracinement pour les jeunes partant étudier dans l'Hexagone ou à l'étranger. Le taux de chômage, notamment pour les jeunes, est beaucoup plus élevé dans les outre-mer que dans la France hexagonale. La structuration insuffisante des branches professionnelles peut constituer un obstacle à la réforme, alors même que, légitimement, le Gouvernement se préoccupe d'impliquer davantage les entreprises dans les actions de formation professionnelle.

Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, exprime sa volonté, dans la discussion du projet de loi, de travailler, en liaison avec les parlementaires des outre-mer, à la construction d'une réforme qui réponde efficacement et de manière adaptée aux besoins propres des outre-mer. Les réflexions menées dans le cadre des assises des outre-mer devraient y contribuer.

Le très haut niveau du chômage de masse dans les outre-mer atteste avec une netteté particulière l'incapacité du système actuel à en endiguer le développement. Le chômage des jeunes, en premier lieu, est un obstacle majeur au développement économique, la lutte contre les inégalités et la cohésion sociale. Plus encore que dans l'Hexagone, ce système ne permet pas aux ouvriers ou aux employés d'acquérir une formation qui les protège du manque ou de l'obsolescence des compétences.

De plus, nombreux sont les jeunes qui, ayant acquis une formation qualifiante, quittent leur territoire d'origine pour l'Hexagone ou pour l'étranger, ce qui appauvrit d'autant le tissu de compétences nécessaire offert aux entreprises pour se développer, et accroît la tendance au vieillissement de la population, sauf à Mayotte.

Le projet de loi vise l'émancipation sociale, individuelle et collective, par le travail et par la formation. Il prend ainsi en compte un double besoin économique et social : l'évolution va désormais vers une société de la connaissance où la croissance est directement liée au niveau de compétence et où il est prioritaire d'anticiper les besoins. Sous l'effet des innovations technologiques, l'enjeu des compétences va devenir crucial. En outre, ces innovations affectent désormais des entreprises de tous les domaines et de toutes les tailles. Le tourisme et la distribution font partie des secteurs spécialement touchés.

Il convient de mettre le plus grand nombre de nos concitoyens en situation de choisir leur avenir professionnel. La difficulté croît à mesure que diminue le niveau de formation et est particulièrement nette pour les salariés non-qualifiés, nombreux dans les outre-mer, où un investissement massif dans la formation et les compétences est donc absolument nécessaire.

Dans le plan d'investissement compétences présenté parallèlement à la loi, les outre-mer sont surpondérés, mais il reste difficile d'y trouver les bonnes filières et les bons acteurs, capables de permettre l'articulation des politiques économiques et des politiques de formation.

Après avoir évoqué les dispositions permettant des adaptations techniques de la législation applicable dans les outre-mer, Mme Muriel Pénicaud définit les trois grandes lignes directrices du projet de loi.

La première consiste à créer de nouveaux droits pour les actifs tout au long de la vie, selon trois principes. D'abord, les nouveaux droits doivent être attachés à la personne, et non au statut, privé ou public ; en outre, au-delà de l'indispensable solidarité envers les plus vulnérables, la protection active *via* la promotion de la compétence est le moyen le plus sûr de préserver du chômage ; enfin, les droits individuels sont importants, mais ils doivent être garantis collectivement. Cet équilibre entre droits individuels et garantie collective traverse tout le texte.

La deuxième est de permettre une croissance inclusive, en rétablissant l'égalité des chances, dès lors que la formation est le levier vers l'emploi.

La troisième est de lever les verrous en tous genres : administratifs, financiers, réglementaires. Par exemple, le droit actuel transforme en course d'obstacles la préparation d'un séjour en formation, même de courte durée, à l'étranger.

La proportion nationale des apprentis dans la fraction jeune de la population est très inférieure à ce qu'elle est dans les Etats à économie comparable qui ont vaincu le chômage, et elle est encore plus faible dans les outre-mer, alors même que, les chiffres le montrent, l'apprentissage est une voie d'insertion très solide. Il faut donc à la fois libérer partout l'offre de formation sur le territoire, inciter les entreprises à recruter en apprentissage et inciter les jeunes.

Libérer l'offre de formation d'apprentissage, implique de permettre à tous les CFA de se développer sans demander d'autorisation administrative, et sans limite financière s'ils trouvent des jeunes et des entreprises. Les acteurs de l'apprentissage assurent que la suppression de l'autorisation administrative, à laquelle se substituera une procédure de certification, leur permettra d'élargir leur intervention. Le système de financement au coût du contrat que propose la réforme mettra un terme aux effets négatifs du plafonnement résultant de facto du régime actuel de financement par les conseils régionaux. Pourvu que l'offre de formation et les effectifs de jeunes en formation soient convenablement assurés, les outre-mer ne souffriront plus du poids des limitations financières. La réforme assure l'affectation intégrale du produit de la taxe d'apprentissage à l'apprentissage. En outre, elle devrait entraîner une rationalisation des coûts de formation, qui connaissent actuellement des écarts difficilement compréhensibles.

Une attention particulière devra être accordée, par ailleurs, à la dimension d'aménagement du territoire et notamment aux conséquences de l'enclavement ou de l'éloignement, qui peuvent justifier l'organisation de sections d'apprentissage à effectifs limités. Une enveloppe globale de 250 millions d'euros, dont elles peuvent compléter l'apport, devrait permettre aux régions de financer les adaptations correspondantes.

Les régions continueront de bénéficier, d'une fraction de la TICPE (taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques), à hauteur d'environ 200 millions d'euros, pour leurs investissements dans l'apprentissage – que ce soit les centres de formation d'apprentis ou les campus des métiers, dont le Gouvernement propose l'ouverture, en vue de la mutualisation des plateaux techniques par les lycées et les CFA et, surtout, de la création de passerelles entre l'enseignement professionnel en milieu scolaire et l'apprentissage.

Pour inciter les entreprises à recruter en apprentissage, diverses mesures de simplification sont proposées : suppression de l'obligation d'enregistrement des contrats, remplacement des aides multiples actuelles par une aide unique, versée à toutes les entreprises

de moins de 250 salariés qui accueillent des apprentis au niveau CAP et bac pro et distribuée par l'URSSAF. Par ailleurs, les conditions de préparation des diplômes, notamment la partie professionnelle, seront définies en concertation avec les entreprises. La rémunération des apprentis sera revalorisée, et il sera possible d'entrer en apprentissage à tout moment de l'année. Les formations seront adaptées de manière à assurer la valorisation des acquis.

La Ministre se déclare favorable au développement de la formation professionnelle des jeunes ultramarins dans leur environnement régional, sous réserve d'une application adéquate des règles européennes et, bien sûr, de la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec les Etats de la région.

Le compte personnel de formation sera révisé de manière à assurer à la totalité des actifs une formation effective, y compris pour les salariés des TPE/PME, ou les moins qualifiés, qui en bénéficient le moins actuellement. Une application dédiée permettra de partager les données sur les formations, notamment leur taux de réussite et leurs débouchés, et de gérer les entrées individuelles en formation. Un conseiller en évolution professionnelle sera mis gratuitement à la disposition de ceux qui s'interrogent sur les formations qu'ils souhaitent suivre.

La collecte ne sera plus effectuée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), mais par l'URSSAF, dont ce sera la seule mission. Les OPCA offriront des services de proximité pour aider les TPE/PME à monter leurs formations et pourront notamment aider, à la construction des diplômes, quand les branches sont déficientes – situation connue dans les outre-mer.

Le projet de loi prévoit d'affecter d'office une partie des cotisations versées par les entreprises aux seules TPE/PME, ce qui permettra d'y doubler le nombre de formations. Ainsi sera corrigé le déséquilibre né de la position d'infériorité des TPE/PME dans les négociations avec les OPCA, qui conduit à faire jouer la mutualisation au profit des grands groupes. L'enjeu est particulièrement important pour les outre-mer. Au terme de la réforme, il y aura un seul organisme collecteur au lieu de cinquante-sept, douze organismes gestionnaires au lieu d'une quarantaine, et un organisme de régulation, France compétences, où l'on trouvera l'État, les régions et les partenaires sociaux.

La Ministre détaille ensuite les dispositions du projet de loi visant à rendre l'assurance-chômage plus universelle et plus juste, notamment pour assurer aux travailleurs indépendants une certaine protection contre les coups durs, financée par la CSG et compensée à l'UNEDIC, et pour permettre aux salariés démissionnaires d'envisager la création d'une entreprise ou un projet de reconversion.

À défaut d'accord entre les partenaires sociaux d'ici à la fin de l'année, le Gouvernement mettra aussi en place un système de bonus/malus pour lutter contre la précarité. S'il y a un besoin de flexibilité dans les entreprises, il n'est pas normal que le taux d'emploi en CDD et en intérim, en France, soit supérieur à celui des autres pays européens, ni que pour les mêmes métiers, les entreprises qui embauchent majoritairement en CDI soient pénalisées et paient pour les autres.

Le Gouvernement envisage des dispositions en faveur de l'emploi et de la formation des personnes en situation de handicap, ainsi que pour la lutte contre les violences sexistes et sexuelles et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, qui seront précisées en cours de discussion.

Par ailleurs, le projet de loi renforce les sanctions applicables à la fraude aux travailleurs détachés et réforme les conditions de mobilité entre la fonction publique et le secteur privé.

La Ministre s'est enfin déclarée disposée à introduire dans le projet de loi une habilitation à légiférer par ordonnance afin de procéder, si besoin est, aux adaptations nécessaires dans les différents territoires d'outre-mer en matière d'apprentissage et la formation.

En conclusion, elle a rappelé l'ambition fondamentale du projet de loi : l'émancipation par le travail, par la formation, par la compétence.

Dans le débat qui a suivi l'exposé de la Ministre, sont intervenues en premier lieu les corapporteuses pour avis.

Mme Ericka Bareigts, corapporteuse pour avis, souligne le caractère fondamental, pour les outre-mer, d'une loi qui intervient dans un domaine objet de toutes les interrogations des jeunes en quête d'orientation et d'un avenir professionnel. Tous les outre-mer ont une géographie singulière, insulaire (sauf la Guyane) ; ils sont à la fois isolés, loin de l'Europe, et proches de bassins océaniques où ils subissent violemment la concurrence des voisins sans être à armes égales avec ceux-ci. Sur des marchés que leur situation géographique rend très attractifs, il faut protéger les entreprises, à plus de 90 % des TPE/PME, de la concurrence des produits venant de Chine ou d'Inde. La jeunesse de la population des outre-mer est à la fois un atout et une difficulté.

Pour assurer le succès de la réforme dans les outre-mer, il faut travailler particulièrement à l'adaptation de la formation et de l'accompagnement au niveau parfois très bas de la formation initiale, y compris à la prise en compte de l'illettrisme lors de la phase de pré-entrée en formation professionnelle. Les TPE/PME ne peuvent pas répondre à toutes les attentes, qui vont de la création immédiate d'emplois pour les jeunes en fin de parcours de formation à l'accueil des jeunes en contrat professionnel ou sous apprentissage, ou des personnes handicapées.

Par le passé, l'absence d'emplois dans le territoire d'origine empêchait de donner une consistance effective à l'idée du retour et compromettait ainsi définitivement la participation des jeunes diplômés à son développement. Il faut casser cette difficulté mais pour cela un accompagnement est nécessaire, et il faut préciser les modalités de la coopération avec les pays de la zone. Or aujourd'hui, les grandes entreprises françaises installées en Inde, en Chine, en Afrique, ne participent pas à l'effort de formation des jeunes, aussi bien sous contrat de professionnalisation qu'en apprentissage.

Il faudrait également réfléchir à une formule de formation professionnelle en alternance qui permettrait aux jeunes d'alterner des temps en entreprise dans un territoire ultramarin et un temps d'apprentissage théorique dans des centres de formation des pays de la zone, incités à devenir ensuite des partenaires économiques dans la zone géographique.

Mme Josette Manin, corapporteuse pour avis, interroge la ministre des outre-mer sur le problème posé par la faible structuration des branches professionnelles dans les différents outre-mer. De la sorte, les très petites entreprises rechignent très souvent à accueillir des jeunes en formation ou en apprentissage. La nécessité de la mobilité internationale, qui vaut pour la Caraïbe comme pour l'Océan Indien, rend urgente la conclusion d'accords avec les Etats voisins. Il faut également envisager les coûts spécifiques à l'outre-mer. Enfin, en cas d'appel à formation infructueux, il serait bon de pouvoir faire venir des formateurs de l'Hexagone ou de l'Europe.

En réponse aux corapporteuses, **Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail** a notamment fourni les indications suivantes :

- l'incontestable nécessité de renforcer l'accompagnement de la formation dans les outre-mer ne postule pas un aménagement du droit, mais un financement adéquat de

dispositifs spécifiques tels que la « prépa apprentissage », qui permet de découvrir le métier et les codes sociaux de base ;

- le Gouvernement est ouvert à des propositions favorisant les allers-retours dans les outre-mer et organisant des parcours mixtes d'apprentissage dans l'environnement régional de chaque collectivité ;

- le Gouvernement est prêt à intervenir auprès des grandes entreprises, surtout celles qui sont, par leur activité, impliquées dans les outre-mer, pour favoriser la mise en place d'un parcours d'apprentissage partagé avec les TPE/PME ;

- la constitution de « sections éphémères » de formateurs, pour la formation continue comme pour l'apprentissage, peut être une réponse adaptée, à laquelle le ministère serait prêt à apporter son concours ;

- les inégalités de constitution des branches professionnelles n'ont pas d'impact sur la gestion de l'apprentissage, mais bien sur la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC), pour laquelle le rôle des opérateurs de compétences dans le soutien aux TPE-PME sera déterminant et devra se déployer en relation étroite avec les circonstances locales.

M. Gabriel Serville se fait l'écho des inquiétudes suscitées par le mauvais fonctionnement des branches professionnelles dans les outre-mer, dont on redoute sur les effets sur la pérennité même de l'apprentissage. Il souhaite, pour répondre à ces inquiétudes, que des possibilités d'habilitation soient introduites dans la loi.

M. Max Mathiasin demande des précisions sur le rôle de la région dans le financement de la formation, évoquant l'incertitude qui pèse actuellement sur le statut juridique et la pérennité de l'établissement Guadeloupe Formation créé par le conseil régional. Il a déploré la faiblesse du taux d'aide à la continuité territoriale dans les Antilles, que la comparaison avec la Corse permet de constater.

Mme Nathalie Bassire, tout en saluant la volonté de changer l'image de l'apprentissage que s'assigne le projet de loi, plaide pour que soit ménagée une période de transition plus longue, que justifieraient notamment, à La Réunion, la carence de la structuration des branches professionnelles, l'absence de CFA de branche et le risque de compromettre la solidité d'un système qui connaît, depuis 2010, un développement permanent. Elle demande si un calendrier de déploiement spécifique aux outre-mer serait envisageable. Enfin, elle se prononce également pour l'aménagement de la mobilité aller-retour.

Mme Maina Sage demande si les prévisions financières du Gouvernement pour la formation professionnelle traduiront une priorité aux outre-mer, compte tenu des handicaps résultant du retard de formation et du niveau particulièrement élevé du chômage. Elle déplore le manque d'outils d'observation et de suivi de l'emploi dans ces territoires. S'appuyant sur l'exemple de la Polynésie française, elle demande l'insertion dans la loi d'une disposition garantissant, via la continuité territoriale, un soutien de l'État à la formation continue pour les formations qui n'existent pas dans les collectivités d'outre-mer. Enfin, elle confirme que la mobilité régionale pour la formation permettra de mobiliser les ressources potentielles que représente le capital humain des outre-mer, par exemple dans l'économie bleue, l'environnement ou l'énergie.

M. David Lorion appelle l'attention sur l'insuffisant développement, dans les outre-mer, des formations en IUT, des BTS et des licences professionnelles. Il s'interroge sur les mesures propres à augmenter le recours des entreprises à l'apprentissage. Il insiste sur la nécessité de développer la pratique de la continuité territoriale dans les actions de formation.

Mme Cécile Rilhac préconise de favoriser le lien entre CFA et lycée professionnel, en créant des unités de formation par apprentissage (UFA) dans tous les lycées professionnels des outre-mer ; la création de campus des métiers et l'ouverture à l'international.

M. Didier Quentin s'interroge sur l'adéquation des dispositifs proposés aux besoins de formation apparus dans la collectivité territoriale de Mayotte.

En réponse aux intervenants, **Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail**, fournit notamment les précisions suivantes :

- il est déplorable que des anticipations alarmistes aient conduit à occulter le fait que les régions continueront de disposer de la pleine compétence dans les investissements dans les CFA et bénéficieront toujours, dans les dix-huit mois que durera la période de transition, des moyens financiers, d'ailleurs en expansion, leur permettant d'assurer le financement du fonctionnement du système de formation professionnelle ; leur compétence dans l'orientation sera renforcée ; la dotation de péréquation de 250 millions d'euros leur permettra de compléter le financement selon la règle du coût au contrat en présence de sujétions particulières d'enclavement ou d'éloignement ;

- le souci d'adapter, territoire par territoire, l'offre des filières de formation aux priorités stratégiques milite, si le Parlement le souhaite, en faveur d'une habilitation à définir par ordonnance ces modalités d'adaptation pour les outre-mer, d'autant plus que les réflexions à ce sujet sont déjà en cours ;

- l'institution d'une période transitoire pénaliserait à la fois les jeunes et les entreprises en reculant l'entrée en vigueur des mesures d'incitation et de simplification prévues par le projet de loi. Enfin, la liberté de création des CFA limite les inconvénients du défaut de structuration des branches dans une collectivité comme La Réunion

- la répartition entre régions des crédits du plan d'investissement compétences se fait en tenant compte du taux de chômage des jeunes, des demandeurs d'emploi de longue durée et de la population. Les outre-mer recevront au moins 15 % de l'enveloppe, pour 8 % de la population.

- la part croissante des métiers de la révolution technologique par le numérique et de l'environnement dans la création de nouveaux emplois, y compris pour les jeunes, ouvre de grandes possibilités dans les outre-mer, dans la mesure où nombre de ces métiers n'exigent pas de grosses infrastructures au-delà de bonnes connexions internet ;

- l'expansion nationale des demandes de formation en IUT et de BTS pose, pour les outre-mer, la question de la continuité territoriale ; rien n'interdit d'envisager la création d'IUT mixtes métropole-outre-mer, avec une partie en entreprise qui pourrait se faire dans les deux ;

- les entreprises ne peuvent pas en même temps se plaindre de ne pas trouver dans les personnes issues des formations existantes les compétences dont elles ont besoin et refuser de participer à la coconstruction, souhaitée tant par le ministre de l'éducation nationale que par le ministre du travail, de formations articulant lycée professionnel et apprentissage. Au demeurant, le Gouvernement s'attachera à lever les freins juridiques qui, par ailleurs, compliquent l'organisation concrète de l'apprentissage.

La séance est levée à 12 heures.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Ericka Bareigts, Mme Nathalie Bassire, Mme Justine Benin, M. Stéphane Claireaux, M. Laurent Furst, M. Raphaël Gérard, Mme Sandrine Josso, M. Rodrigue Kokouendo, M. Serge Letchimy, M. David Lorion, Mme Josette Manin, M. Max Mathiasin, Mme Monica Michel, M. Jean-Philippe Nilor, Mme Maud Petit, M. Alain Ramadier, Mme Nadia Ramassamy, M. Pierre-Alain Raphan, M. Hugues Renson, Mme Cécile Rilhac, M. Olivier Serva, M. Gabriel Serville, Mme Hélène Vainqueur-Christophe

Excusés. - M. Moetai Brotherson, Mme Françoise Dumas, Mme Sophie Errante, M. Philippe Gomès, M. Philippe Gosselin, M. Jean-Christophe Lagarde, Mme Charlotte Lecocq, M. Didier Quentin, M. Jean-Hugues Ratenon, Mme Maina Sage