

N° 1019

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*,

TOME II

COMMENTAIRES D'ARTICLES

PAR MME CATHERINE FABRE,
M. AURÉLIEN TACHÉ,
Mme NATHALIE ÉLIMAS

Députés.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 904, 975, 981, 979 et 983.

SOMMAIRE

Pages

TOME II : COMMENTAIRES DES ARTICLES

TITRE PREMIER – VERS UNE NOUVELLE SOCIÉTÉ DE COMPÉTENCES	9
Chapitre I ^{er} – Renforcer et accompagner la liberté des individus dans le choix de leur formation.....	9
<i>Article 1^{er}</i> : Refondation du compte personnel de formation	9
<i>Article 2</i> : Conséquences de la rénovation du compte personnel de formation sur le compte personnel d’activité et le compte d’engagement citoyen	36
<i>Article 3</i> : Déploiement d’un conseil en évolution professionnelle enrichi	38
Chapitre II – Libérer et sécuriser les investissements pour les compétences des actifs	45
<i>Section 1 : Champ d’application de la formation professionnelle.....</i>	<i>45</i>
<i>Article 4</i> : Redéfinition des actions entrant dans le champ de la formation professionnelle	45
<i>Article 4 bis</i> : Éligibilité à la VAE des activités effectuées au sein d’un organisme d’accueil communautaire et d’activités solidaires	53
<i>Section 2 : Qualité</i>	<i>54</i>
<i>Article 5</i> : Généralisation d’une certification qualité des organismes de formation	54
<i>Article 6</i> : Création du plan de développement des compétences et aménagement du régime de l’entretien professionnel.....	62
<i>Article 6 bis</i> : Inclure l’évolution professionnelle dans le champ de la base de données économiques et sociales	70
Chapitre III – Transformer l’alternance	70
<i>Section 1 : Conditions contractuelles de travail par apprentissage</i>	<i>70</i>
<i>Articles 7, 8 et 9</i> : Assouplissement du cadre juridique du contrat d’apprentissage.....	70
<i>Article 8 bis</i> : Création d’une troisième « prépa-métiers ».....	95

<i>Article 8 ter</i> : Assouplissement du cadre juridique applicable aux mineurs dans un débit de boissons à consommer sur place.....	96
<i>Section 2 : L'orientation et l'offre de formation</i>	96
<i>Article 10</i> : Modification des compétences sur l'orientation.....	96
<i>Article 11</i> : Nouveau cadre juridique pour les centres de formation d'apprentis (CFA)	109
<i>Article 11 bis</i> : Valorisation de l'activité de formation des établissements publics d'enseignement supérieur	126
<i>Section 3 : L'aide aux employeurs d'apprentis</i>	126
<i>Article 12</i> : Aide unique	126
<i>Section 4 : Contrats de professionnalisation et autres formes d'alternance</i>	136
<i>Article 13</i> : Contrats de professionnalisation, suppression des périodes de professionnalisation et préparation opérationnelle à l'emploi.....	136
<i>Article 13 bis</i> : Évaluation des effets du projet de loi sur la promotion de la mobilité des alternants.....	143
Chapitre IV – Refonder le système de construction et de régulation des diplômes et titres professionnels.....	143
<i>Article 14</i> : Régulation renouvelée de l'offre de certifications professionnelles.....	143
<i>Article 14 bis</i> : Accès des personnes en situation de handicap aux attestations de compétences.....	148
<i>Article 14 ter</i> : Adaptation du régime des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche	149
Chapitre V – Gouvernance, financement, dialogue social	150
<i>Section 1 : Principes généraux et organisation institutionnelle de la formation professionnelle</i>	150
<i>Article 15</i> : Rôle des acteurs.....	150
<i>Article 16</i> : Création de France compétences	160
<i>Section 2 : Financement de la formation professionnelle</i>	177
<i>Articles 17 et 18</i> : Contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage	177
<i>Articles 19 et 20</i> : Création des opérateurs de compétences.....	216
<i>Article 21</i> : Contrôle de l'obligation de participation au développement de la formation professionnelle	230
Chapitre VI – Dispositions outre-mer	241
<i>Article 22</i> : Dispositions applicables dans les départements et dans certaines collectivités de l'outre-mer	241

Chapitre VII – Dispositions diverses et d’application.....	243
Article 23 : Ratification d’ordonnances relatives à l’universalisation du compte personnel d’activité et au droit du travail applicable à Mayotte.....	243
Article 24 : Correction d’erreurs de références juridiques	251
Article 25 Entrée en vigueur du titre I.....	253
Article 25 bis : Évaluation du titre I du projet de loi.....	257
TITRE II – UNE INDEMNISATION DU CHÔMAGE PLUS UNIVERSELLE ET PLUS JUSTE.....	257
Chapitre I ^{er} – Créer de nouveaux droits à indemnisation et lutter contre la précarité et la permittance.....	257
Section 1 : <i>Créer de nouveaux droits pour sécuriser les parcours et les transitions professionnelles</i>	257
Article 26 : Ouverture du régime d’assurance chômage aux démissionnaires et aux travailleurs indépendants	257
Sous-section 1 : <i>Ouverture du régime d’assurance chômage aux démissionnaires</i>	268
Article 27 : Prévention des démissions insuffisamment préparées et dispositif de contrôle spécifique aux démissionnaires	268
I. PRÉVENTION DES DÉMISSIONS INSUFFISAMMENT PRÉPARÉES	268
II. DISPOSITIF DE CONTRÔLE SPÉCIFIQUE AUX DÉMISSIONNAIRES	270
Sous-section 2 : <i>L’indemnisation des travailleurs indépendants en cessation d’activité</i> ...	272
Article 28 : Création de l’allocation des travailleurs indépendants	272
Section 2 : <i>Lutter contre la précarité et la permittance</i>	295
Article 29 : Possibilité de faire varier le taux de la contribution patronale d’assurance chômage en fonction du nombre de fin de contrats	295
Article 29 bis : Permettre le remplacement de plusieurs salariés avec un seul contrat à durée déterminée	307
Chapitre II – Un nouveau cadre d’organisation de l’indemnisation du chômage.....	308
Section 1 : <i>Financement du régime d’assurance chômage</i>	308
Article 30 : Règles de financement du régime d’assurance chômage	308
Article 31 : Disposition transitoire relative à la contribution globale de l’UNÉDIC au budget de Pôle emploi	325
Section 2 : <i>La gouvernance</i>	326
Article 32 : Cadrage des négociations des accords d’assurance chômage	326
Article 33 : Mise en œuvre transitoire par voie réglementaire de certaines mesures habituellement fixées par la convention d’assurance chômage	339

Chapitre III – Un accompagnement plus personnalisé des demandeurs d’emploi et une meilleure efficacité des obligations liées à la recherche d’emploi	344
<i>Section 1 : Expérimentation territoriale visant à l’amélioration de l’accompagnement des demandeurs d’emploi</i>	344
<i>Article 34</i> : Mise en œuvre à titre expérimental d’un journal de bord des demandeurs d’emploi.....	344
<i>Section 2 : Dispositions relatives aux droits et obligations de recherche d’emploi</i> ⁰	349
<i>Article 35</i> : Modernisation de la définition de l’offre raisonnable d’emploi.....	349
<i>Section 3 : Dispositions relatives au transfert du contrôle de la recherche d’emploi et aux sanctions</i>	354
<i>Article 36</i> : Modernisation des règles de contrôle et de sanction des demandeurs d’emploi.....	354
<i>Article 36 bis</i> : Mention des voies et délais de recours dans la décision de Pôle Emploi relative à la mise en paiement de l’allocation d’assurance.....	361
<i>Article 36 ter</i> : Rapport au Parlement sur le non-recours aux droits en matière d’assurance chômage.....	362
Chapitre IV – Dispositions Outre-mer	363
<i>Article 37</i> : Dispositions relatives à l’outre-mer.....	363
Chapitre V – Dispositions diverses.....	365
<i>Article 38</i> : Actualisations rédactionnelles	365
<i>Article 39</i> : Modalités d’entrée en vigueur	368
TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES À L’EMPLOI	369
Chapitre I – Favoriser l’entreprise inclusive.....	369
<i>Section 1 : Simplifier l’obligation d’emploi des travailleurs handicapés</i>	369
<i>Article 40</i> : Simplifier l’obligation d’emploi des travailleurs handicapés.....	369
<i>Article 41</i> : Transmission des informations relatives aux caractéristiques de l’emploi dans la déclaration sociale nominative.....	380
<i>Article 42</i> : Extension des dispositions précédentes aux employeurs publics	381
<i>Section 2 : Renforcer le cadre d’intervention des entreprises adaptées</i>	384
<i>Article 43</i> : Renforcer le cadre d’intervention des entreprises adaptées	384
<i>Section 3 : Accessibilité</i>	391
<i>Article 44</i> : Transposition de la directive relative à l’accessibilité des sites internet.....	391
<i>Article 45</i> : Transposition de la directive relative à l’utilisation des œuvres protégées pour des personnes handicapées	396

<i>Section 4 : Inclure dans la représentation des salariés les bénéficiaires de contrats uniques d'insertion</i>	402
<i>Article 46</i> : Inclure dans la représentation des salariés les bénéficiaires de contrats unique d'insertion	402
<i>Article 46 bis</i> : Informations contenues dans la déclaration de performance extra-financière des entreprises.....	405
Chapitre II – Moderniser la gouvernance et les informations relatives à l'emploi.....	406
<i>Article 47</i> : Suppression du Conseil national de l'insertion par l'activité économique	406
<i>Article 48</i> : Suppression de la participation des missions locales aux maisons de l'emploi	407
<i>Article 49</i> : Dispositions relatives à l'organisation de Pôle Emploi	410
Chapitre III – Mesures relatives au détachement des travailleurs et à la lutte contre le travail illégal.....	411
<i>Article 50</i> : Allègement des obligations applicables au détachement frontalier ou de courte durée	411
<i>Article 51</i> : Allègement des obligations applicables au détachement pour compte propre... ..	415
<i>Article 52</i> : Suppression de la contribution forfaitaire détachement.....	417
<i>Article 52 bis</i> : Introduction d'une nouvelle condition à la reconnaissance du statut de salarié détaché.....	418
<i>Article 53</i> : Rehaussement du plafond des amendes administratives relatives aux prestations de service internationales et allongement de la période de prise en compte de la réitération	419
<i>Article 54</i> : Suspension des prestations de service internationales en cas de non-paiement des amendes administratives.....	423
<i>Article 55</i> : Suppression du caractère suspensif du recours formé contre les titres de perception d'amendes administratives	426
<i>Article 56</i> : Extension du champ de la sanction administrative de fermeture temporaire d'établissement	428
<i>Article 57</i> : Création d'un nouveau cas d'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'activité	430
<i>Article 58</i> : Création d'une amende administrative pour absence de déclaration d'un chantier forestier ou sylvicole.....	432
<i>Article 59</i> : Diffusion des condamnations pour travail illégal en bande organisée	435
<i>Article 60</i> : Renforcement des pouvoirs d'enquête de l'inspection du travail en matière de travail illégal.....	437
Chapitre IV – Égalité de rémunération entre les femmes et les hommes et lutte contre les violences sexuelles et sexistes au travail	442
<i>Article 61</i> : Mesure des écarts de rémunération et actions en faveur de l'égalité professionnelle	442
<i>Article 62</i> : Information sur les voies de recours en matière de harcèlement sexuel sur le lieu de travail	449

<i>Article 62 bis</i> : Inclusion dans la négociation relative à l'égalité professionnelle de l'enjeu de la lutte contre le harcèlement sexuel	453
<i>Article 62 ter</i> : Inclusion dans la négociation relative à l'égalité professionnelle de l'enjeu d'accès à la formation et à la qualification	453
Chapitre V – Mesures relatives au parcours professionnel dans la fonction publique....	454
<i>Articles 63, 64 et 65</i> : Prise en compte de l'activité professionnelle exercée par le fonctionnaire en disponibilité	454
Chapitre VI – Dispositions d'application	459
<i>Article 66</i> : Habilitation à prendre par ordonnances les mesures de coordination et de correction des dispositions du présent projet de loi	459

TITRE PREMIER VERS UNE NOUVELLE SOCIÉTÉ DE COMPÉTENCES

CHAPITRE I^{ER} Renforcer et accompagner la liberté des individus dans le choix de leur formation

Article 1^{er} Refondation du compte personnel de formation

Adopté par la commission avec modifications

L'article 1^{er} procède à la refondation du compte personnel de formation (CPF) devenu, en quelques années seulement, la clef de voûte du système français de sécurisation des parcours professionnels. Il concrétise l'ambition d'un droit effectif à la formation professionnelle, longtemps resté largement théorique et facteur d'inégalités selon la qualification et le degré d'insertion dans l'emploi.

► Porté par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, le CPF répond à une triple ambition qui tire les conséquences des nouvelles trajectoires professionnelles et des mutations du marché du travail.

– La personnalisation, avec le rattachement du droit à la formation directement à l'actif, garantissant la préservation des droits acquis et leur portabilité.

– L'universalité, qui garantit l'ouverture d'un CPF pour tout actif, quel que soit son statut professionnel, y compris dans la fonction publique, favorisant ainsi la mobilité professionnelle.

– La simplicité, enfin, facilite l'utilisation des droits dans le cadre d'un outil unique qui rassemble l'ensemble des informations relatives aux abondements acquis et aux formations qu'ils peuvent financer.

Après trois années d'application, le CPF apparaît comme un dispositif incontournable, sans cesse plus mobilisé et largement salué par nos voisins.

► Toutefois, malgré ses aménagements successifs, le CPF reste confronté à plusieurs blocages indissociables de ses paramètres constitutifs :

– le système de listes de formations éligibles, complexe et devenu illisible ;

– l'unité de mesure en heures de formation, qui manque de clarté et d'opérationnalité pour le titulaire du compte ;

– l'appropriation inégale du dispositif, conséquence d'outils numériques encore balbutiants et d'une communication insuffisante.

► L'article 1^{er} du projet de loi tire les conséquences de ces différents freins tout en réaffirmant le caractère désormais central du CPF. La monétisation du compte, la suppression du système de listes d'éligibilité et la transformation du congé individuel de formation (CIF) en « *projet de transition professionnelle* » constituent les conditions d'un CPF en adéquation avec les attentes des salariés et des employeurs. Il poursuit par ailleurs l'objectif d'une sécurisation des parcours des salariés les plus fragiles, en renforçant l'abondement du CPF des salariés les moins qualifiés et en mettant fin à l'abondement *prorata temporis* du compte des salariés effectuant au moins un mi-temps.

I. LE CPF COMME PILIER D'UN DROIT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE UNIVERSEL ET PERSONNEL

A. UN DISPOSITIF RÉCENT DEVENU LA CLEF DE VOÛTE DE LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS

• Le compte personnel de formation concrétise l'ambition d'un droit effectif à la formation professionnelle, consacré dès l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 mais longtemps resté un vœu pieux.

Inscrit une décennie plus tard dans la loi de sécurisation de l'emploi ⁽¹⁾, le principe du CPF a été décliné par la loi du 5 mars 2014 ⁽²⁾ pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Il succède au droit individuel à la formation (DIF) dont l'échec relatif – s'illustrant par une utilisation par seulement 6,5 % des salariés en 2010 – s'expliquait notamment par l'obligation d'accord de l'employeur et une portabilité limitée à deux années seulement.

• Le CPF répond précisément aux difficultés du dispositif antérieur par une construction unanimement reconnue comme inédite à au moins deux titres.

En premier lieu, il constitue le premier outil personnel et universel, qui tire les conséquences des nouvelles trajectoires professionnelles et du marché du travail en pleine mutation dans lequel elles s'inscrivent. Répondant à l'objectif de portabilité des droits, le CPF garantit le maintien des droits acquis et l'accès à de nouvelles qualifications quel que soit le changement d'activité ou de statut.

En second lieu, il amorce la construction d'un nouveau système de sécurisation des parcours professionnels orienté vers l'objectif de qualification, prolongée depuis par la création du compte personnel d'activité (CPA). Reprenant la logique de compte individuel, les deux autres piliers du CPA – le compte professionnel de prévention (C2P) et le compte d'engagement citoyen (CEC) –

(1) Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

(2) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

sont tous deux orientés vers l'objectif de qualification en permettant l'acquisition de droits supplémentaires sur le CPF.

Sans équivalent à l'étranger, le CPF constitue donc un dispositif novateur ayant vocation à être enrichi et diffusé auprès de l'ensemble des actifs.

B. UN COMPTE PERSONNEL ET UNIVERSEL PLACÉ AU SERVICE DE LA QUALIFICATION

1. La création d'un compte unique, individuel et accessible

a. L'ouverture et la fermeture du CPF

Le CPF est ouvert et fermé selon les modalités applicables au CPA, depuis la création de ce dernier par l'article 39 de la loi du 8 août 2016 ⁽¹⁾.

- Un compte est ouvert pour toute personne âgée d'au moins 16 ans qui :
 - occupe ou recherche un emploi ;
 - est accompagnée dans un projet d'orientation ou d'insertion professionnelles ;
 - est accueillie dans un établissement et service d'aide par le travail (ESAT).

Une exception est prévue pour les jeunes en contrat d'apprentissage, qui peuvent ouvrir leur compte dès 15 ans.

- La fermeture du CPF, qui intervenait initialement lors du départ à la retraite de son titulaire, a été repoussée au décès par la loi du 8 août 2016 précitée.

Après la liquidation, le CPF voit son utilisation limitée au financement de formations des droits à retraite destinées à permettre aux bénévoles et aux volontaires en service civique d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions. Il peut alors uniquement être alimenté au titre des activités effectuées dans le cadre du compte d'engagement citoyen.

b. L'alimentation du CPF

- Le CPF est alimenté à la fin de chaque année à hauteur de 24 heures par an jusqu'à 120 heures, puis de 12 heures par an dans la limite d'un plafond de 150 heures, dans le cas d'un salarié à temps complet. Une alimentation *pro rata temporis* est prévue pour les autres salariés – qu'il s'agisse des contrats à durée déterminée ou à temps partiel.

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Par exception, le CPF des salariés les moins qualifiés est alimenté à hauteur de 48 heures par an, le plafond étant porté à 400 heures. Sont concernés par cet abondement majoré les salariés n'ayant pas atteint un niveau de formation sanctionné par un diplôme classé au niveau V, un titre professionnel enregistré et classé au niveau V du répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou une certification reconnue par une convention collective nationale de branche.

- Un rythme d'abondement supérieur peut néanmoins être décidé par accord d'entreprise, de groupe ou de branche, ou sur décision unilatérale de l'employeur. Il peut notamment porter l'alimentation du CPF des salariés à temps partiel au niveau de celui des salariés à temps plein.

Plus généralement, des abondements conventionnels peuvent être mis en place par accord d'entreprise, de groupe ou de branche ou conclu par les organisations syndicales de salariés et d'employeurs signataires de l'accord constitutif d'un OPCA interprofessionnel. Ces abondements s'adressent en particulier aux salariés prioritaires, notamment les moins qualifiés ou ceux dont les emplois sont menacés par les évolutions économiques ou technologiques. Ils ne sont alors pas comptabilisés dans le calcul des heures créditées annuellement sur le compte, ni dans le décompte de son plafond.

- Des abondements supplémentaires, enfin, peuvent intervenir au titre du non-respect par l'employeur des obligations qui lui incombent en matière d'entretien professionnel.

S'appliquant aux entreprises d'au moins 50 salariés, cet abondement correctif s'élève à 100 heures – ou 130 heures dans le cas d'un salarié à temps partiel – lorsque l'employeur n'a pas satisfait l'obligation d'entretien professionnel tous les deux ans, ni au moins deux des trois dispositions suivantes au cours des six dernières années :

- le suivi d'au moins une action de formation ;
- l'acquisition des éléments de certification par la formation ou par la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- le bénéfice d'une progression salariale ou professionnelle.

c. La mobilisation du CPF

- L'objectif d'effectivité du droit à la formation, qui avait présidé à la création du CPF, se traduit par une mobilisation simplifiée des heures, à l'initiative du salarié.

Contrairement au DIF, dont l'utilisation était subordonnée à l'accord de l'employeur, le CPF peut être mobilisé librement par le salarié, sans accord de son employeur, dès lors que la formation est suivie en dehors du temps de travail.

Lorsque la formation est suivie en tout ou partie pendant le temps de travail, le salarié doit demander l'accord préalable de l'employeur, l'absence de réponse valant acceptation. Toutefois, lorsque les heures mobilisées ont été acquises au titre du manquement de l'employeur à ses obligations en matière d'entretien professionnel ou dans des cas prévus par la voie conventionnelle, l'accord de l'employeur n'est pas requis. La mobilisation du CPF au titre de la VAE ou de l'acquisition du socle des connaissances et de compétences constituent, par ailleurs, des droits opposables et ne nécessitent donc, par construction, aucun accord de l'employeur.

- La mobilisation simplifiée des heures inscrites sur le CPF passe aussi par une information facilement accessible sur le fonctionnement et le contenu du compte. Le système d'information du CPF (SI-CPF), géré depuis sa création par la Caisse des dépôts et consignations, correspond à un service en ligne gratuit, également accessible *via* le site internet du CPA.

Un passeport d'orientation, de formation et de compétences est également prévu, afin de recenser les formations et les qualifications suivies dans le cadre de la formation initiale et continue.

d. L'articulation avec les autres dispositifs du CPA

- Le CPF est désormais indissociable du compte personnel d'activité (CPA) créé par la loi du 8 août 2016 précitée. Conçu comme un compte unique destiné à rassembler l'ensemble des droits professionnels, le CPA repose sur trois piliers orientés vers le même objectif de sécurisation des parcours :

- le compte personnel de formation ;

- le compte professionnel de prévention (C2P) – qui a succédé au compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) aux termes de l'ordonnance du 22 septembre 2017 ⁽¹⁾ ratifiée par la loi du 29 mars 2018 ⁽²⁾ ;

- le compte d'engagement citoyen (CEC), créé simultanément au CPA.

L'ensemble des droits acquis sur le C2P ou le CEC peuvent être placés au service de la qualification *via* un abondement du CPF de son titulaire.

- S'agissant du C2P, d'une part, les droits acquis au titre de l'exposition à des facteurs de risques professionnels permettent d'acquérir des abondements supplémentaires du CPF en vue d'accéder à un emploi non exposé ou moins exposé. Un point inscrit sur le C2P ouvre ainsi droit à 25 heures de prise en charge de tout ou partie des frais d'une action de formation professionnelle.

(1) Ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention.

(2) Loi n° 2018-217 du 29 mars 2018 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

L'orientation des droits du C2P vers le CPF plutôt que vers l'une des deux autres utilisations possibles ⁽¹⁾ constitue d'ailleurs une obligation pour les vingt premiers points pour les assurés nés à partir du 1^{er} janvier 1963 – cette obligation ne s'appliquant que pour les dix premiers points pour les salariés nés entre le 1^{er} janvier 1960 et cette date, et ne s'appliquant pas à ceux nés auparavant.

- S'agissant du CEC, d'autre part, l'exercice d'activités bénévoles ou volontaires permet l'acquisition de droits supplémentaires sur le CPF ou l'obtention de jours de congés.

Peuvent ainsi bénéficier de l'inscription de 20 heures sur le CPF – dans la limite d'un plafond de 60 heures – les volontaires en service civique, les maîtres d'apprentissage, les volontaires de la réserve militaire opérationnelle, militaire citoyenne et communale de sécurité civile, civique ou sanitaire, les sapeurs-pompiers volontaires et les bénévoles participant à la direction d'une association et à l'encadrement de bénévoles.

2. Une ambition d'universalité progressivement accomplie

- Le CPF repose depuis sa création sur l'ambition d'universalité, condition de sa portabilité quel que soit le statut.

L'ANI du 11 janvier 2013 qui en a posé les fondements précisait ainsi clairement cet objectif, devant garantir que « *toute personne dispose d'un compte personnel de formation dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à son départ à la retraite* » ⁽²⁾.

Pourtant, le CPF a dans un premier temps été ouvert aux seuls salariés et demandeurs d'emploi. Si les objectifs de personnalisation et de transférabilité des droits ont été atteints, celui d'universalité demeurait donc flottant.

- L'extension du CPF aux non-salariés est rapidement apparue comme un prérequis à l'universalisation du droit à la formation, dans un contexte de trajectoires professionnelles discontinues et de travail indépendant en plein essor.

La loi du 8 août 2016 a procédé à l'élargissement du champ du CPF aux travailleurs indépendants, aux membres des professions libérales ou des professions non-salariées, à leurs conjoints collaborateurs et aux artistes auteurs. Le CPF des non-salariés reprend les principes-clefs du dispositif, s'agissant notamment du rythme d'alimentation. Il se distingue néanmoins par les formations éligibles qui, au-delà de celles prévues pour le CPF de droit commun, peuvent couvrir les formations définies comme éligibles par le fonds d'assurance

(1) Outre l'inscription de droits supplémentaires sur le CPF, les points inscrits sur le C2P peuvent également financer une réduction de la durée de travail sans diminution de la rémunération ou une majoration de durée d'assurance vieillesse et un départ à la retraite avant l'âge légal de droit commun.

(2) Article 5 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés.

formation auquel adhère le titulaire du compte. Des formations supplémentaires peuvent également être définies comme éligibles par les chambres des métiers et de l'artisanat et les chambres de métiers et de l'artisanat de région.

Le CPF des non-salariés est désormais en vigueur, depuis le 1^{er} janvier 2018.

- Une marche supplémentaire restait à franchir à destination des agents publics. Le cadre spécifique de la fonction publique, dérogoire au droit du travail, impliquait l'adaptation du CPF de droit commun et la définition, plus largement, d'une nouvelle politique de formation professionnelle des agents publics.

Pour ce faire, l'article 44 de la loi du 8 août 2016 précitée a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour prendre les mesures nécessaires au renforcement des « *garanties en matière de formation des agents publics, notamment les droits et congés y afférents* » – et pour assurer l'accès des agents publics, plus largement, au nouveau dispositif de CPA.

Prise en application de cette habilitation, l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 ⁽¹⁾ a modifié les dispositions du statut des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière relatives à la formation professionnelle. Parmi les principales dispositions du CPF des agents publics, peuvent être mentionnées la possibilité de consommer par anticipation des droits non encore acquis au titre des deux années suivantes – lorsque la durée de formation demandée est supérieure aux droits acquis – ainsi que l'éligibilité au CPF de toute action de formation (hors celles relatives à l'adaptation aux fonctions exercées) ayant pour objet l'acquisition d'un diplôme, d'un titre, d'un CQP ou le développement des compétences nécessaires à la mise en œuvre du projet d'évolution professionnelle.

Le projet de loi procède par ailleurs à la ratification de l'ordonnance précitée, aux termes de son article 23.

C. UNE MOBILISATION CROISSANTE BIEN QU'INÉGALE

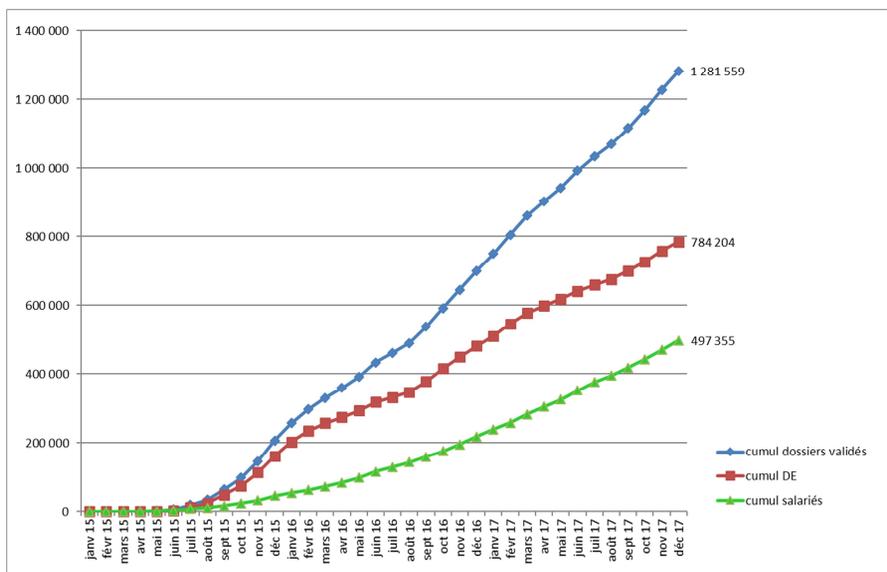
1. Une montée en charge accélérée

- Effectif à partir du printemps 2015, le CPF a donné lieu dès sa première année d'utilisation à l'ouverture de 2,6 millions de comptes. Les années 2016 et 2017 ont accéléré cette tendance jusqu'à atteindre 5 258 139 de comptes ouverts au 10 janvier 2018.

- La montée en puissance du CPF s'illustre également par le nombre de dossiers de formation validés, en augmentation constante depuis 2015. Depuis la création du dispositif, 1,3 million de formations auront ainsi été financées.

(1) Ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

NOMBRE DE DOSSIERS DE FORMATION VALIDÉS OU CLOS AU TITRE DU CPF



Source : Direction des retraites et de la solidarité, Caisse des dépôts et consignations.

● Ces formations suivies au titre du CPF ont été massivement orientées vers les titres linguistiques et l'accompagnement à la VAE, s'agissant des salariés. Les dix certifications les plus suivies sont recensées ci-dessous.

TOP 10 DES CERTIFICATIONS CHOISIES PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI (DOSSIERS VALIDÉS OU CLOS)

Rang	Certifications choisies par les SALARIES	TOTAL
1	BULATS (test d'anglais)	95 394
2	Tests TOEIC® (Test of English for International Communication)	82 015
3	TOSA	33 217
4	Accompagnement VAE	17 988
5	PCIE - Passeport de compétences informatique européen	12 894
6	Bilan de compétences	9 973
7	Certificat de sauveteur-secouriste du travail (SST)	9 164
8	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité R389 chariots automoteurs de manutention à con	8 735
9	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité R389 chariots automoteurs de manutention à con	8 363
10	Test Bright Language - évaluation d'Anglais professionnel	7 642

Source : Direction des retraites et de la solidarité, Caisse des dépôts et consignations.

S'agissant des demandeurs d'emploi, les formations permettant l'acquisition du socle de connaissances et de compétences ont été largement suivies, comme l'illustre le tableau suivant.

**TOP 10 DES CERTIFICATIONS CHOISIES PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI
(DOSSIERS VALIDÉS OU CLOS)**

Rang	Certifications choisies par les DE	TOTAL
1	CléA (socle de connaissances et de compétences professionnelles)	76 301
2	Stage de préparation à l'installation (SPI)	54 849
3	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité R389 chariots automoteurs de manutention à conducteur	26 786
4	Diplôme d'État d'aide-soignant	20 728
5	Tests TOEIC® (Test of English for International Communication)	15 042
6	Formation continue obligatoire (FCO) - transport de marchandises	13 293
7	Formation initiale minimale obligatoire (FIMO) - transport de marchandises	13 293
8	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité R389 chariots automoteurs de manutention à conducteur	11 069
9	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité R389 chariots automoteurs de manutention à conducteur	10 882
10	Diplôme d'État d'infirmier(ière)	10 266

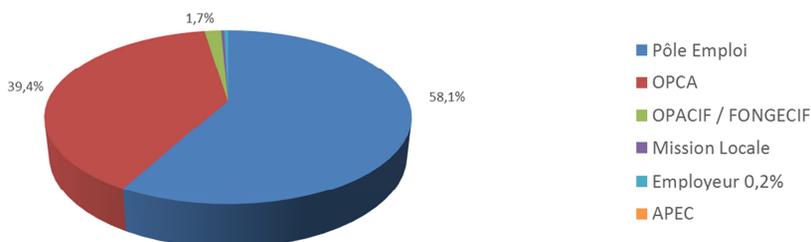
Source : Direction des retraites et de la solidarité, Caisse des dépôts et consignations.

2. Des disparités de mobilisation

- Les disparités de mobilisation se constatent tout d'abord entre les salariés et les demandeurs d'emploi. Le CPF reste aujourd'hui majoritairement mobilisé par les demandeurs d'emploi.

Cette part majoritaire des demandeurs d'emploi a pour corollaire, *de facto*, un rôle majeur de Pôle emploi, qui valide près de six dossiers de CPF sur dix. Il est cependant à noter que Pôle emploi valide, outre l'intégralité des dossiers qu'il finance, de nombreux dossiers financés par les régions.

RÉPARTITION DES DOSSIERS VALIDÉS OU CLOS PAR ORGANISME VALIDEUR



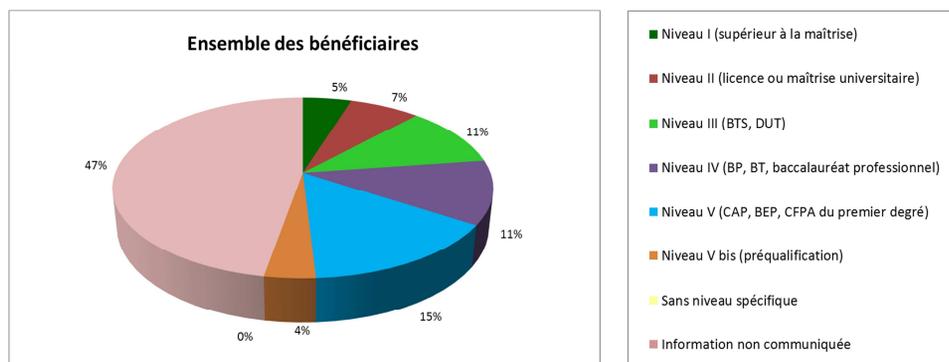
Source : Direction des retraites et de la solidarité, Caisse des dépôts et consignations.

Il n'en reste pas moins que le poids volontairement majoritaire des demandeurs d'emploi est volontairement majoritaire lors du lancement du CPF.

En effet, dès le printemps 2015, le CPF de 160 000 demandeurs d'emploi a été abondé à hauteur de 100 heures *via* un financement du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

• Les disparités de mobilisation se constatent également au regard du niveau de qualification, traduisant le poids majoritaire des utilisateurs ayant un niveau inférieur ou égal à IV.

VENTILATION DES DOSSIERS DE FORMATION VALIDÉS OU CLOS AU TITRE DU CPF EN FONCTION DU NIVEAU DE DIPLÔME LE PLUS ÉLEVÉ OBTENU



Source : Direction des retraites et de la solidarité, Caisse des dépôts et consignations.

La représentation des utilisateurs les moins qualifiés est particulièrement renforcée dans le cas des demandeurs d'emploi.

L'objectif d'orientation prioritaire du dispositif vers les publics les moins qualifiés – justifiant notamment un abondement renforcé de leur CPF – est donc effectivement suivi.

II. DES RIGIDITÉS À CORRIGER POUR RÉPONDRE AU DÉFI DE L'AUTONOMISATION DES PARCOURS

A. LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME DE FORMATIONS ÉLIGIBLES

1. Une éligibilité progressivement enrichie

Progressivement enrichi, le système d'éligibilité au CPF recouvre trois grandes catégories de formations.

• Sont tout d'abord éligibles au CPF deux catégories de formations qui correspondent à des droits opposables à l'employeur :

– les formations permettant d'acquérir le socle de connaissances et de compétences – dispositif dit « CLÉA » – ainsi que les actions permettant d'évaluer les compétences d'une personne en amont ou en aval de cette formation, d'une part ;

– l’accompagnement à la validation des acquis de l’expérience (VAE), d’autre part.

Le socle de connaissances et de compétences

Le dispositif « CLÉA » (dénomination du socle donnée par le COPANEF) regroupe l’ensemble des connaissances et des compétences qu’il est utile pour un individu de maîtriser afin de favoriser son accès à la formation professionnelle et son insertion professionnelle.

Il n’est pas adossé à une niveau de qualification et n’est donc pas inscrit au RNCP mais à l’Inventaire qui rassemble les compétences et les connaissances transversales. Il couvre sept domaines :

- la communication en français ;
- l’utilisation des règles de base de calcul et du raisonnement mathématique ;
- l’utilisation des techniques usuelles de l’information et de la communication numérique ;
- l’aptitude à travailler dans le cadre de règles définies d’un travail en équipe ;
- l’aptitude à travailler en autonomie et à réaliser un objectif individuel ;
- la capacité d’apprendre à apprendre tout au long de la vie ;
- la maîtrise de gestes et postures, ainsi que le respect des règles d’hygiène, de sécurité et environnementales élémentaires.

Des modalités définies par la région peuvent s’y ajouter.

Le processus d’accès à la certification CLÉA repose sur deux temps :

- un temps d’évaluation pour déterminer les compétences détenues ;
- un temps de formation pour acquérir les compétences manquantes.

● Sont également éligibles au CPF plusieurs formations ajoutées au fil des réformes intervenues dans le champ de la formation professionnelle et visant à répondre à des besoins spécifiques. Il s’agit des formations relatives à :

– la préparation de l’épreuve théorique du code de la route et de l’épreuve pratique du permis de conduire ;

– la réalisation d’un bilan de compétences ;

– la création ou la reprise d’entreprise ;

– l’acquisition de compétences permettant aux bénévoles et aux volontaires en service civique et aux sapeurs-pompiers volontaires d’acquérir des compétences nécessaires à l’exercice de leurs missions.

● Sont enfin éligibles au CPF les formations sanctionnées par une certification enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou permettant d’obtenir une partie identifiée de certification, par une certification inscrite à l’Inventaire ou par un certificat de qualification

professionnelle (CQP), ainsi que celles concourant à la qualification des demandeurs d'emploi. Leur éligibilité est néanmoins conditionnée à leur inscription sur les listes par les partenaires sociaux.

Trois catégories de listes sont à distinguer :

– la liste nationale interprofessionnelle (LNI), établie par le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF) ;

– les listes de branches professionnelles élaborées par les commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) ;

– les listes régionales définies par les comités paritaires interprofessionnels nationaux pour l'emploi et la formation (COPAREF), distinguant les listes à destination des salariés et celles à destination des demandeurs d'emploi.

2. Un système de listes devenu illisible et bloquant

● La mise en place de listes conditionnant l'éligibilité au CPF répondait à deux objectifs légitimes :

– garantir une régulation du système par une identification et une délimitation claires des différentes formations ;

– orienter la mobilisation du CPF vers les besoins de l'économie, identifiés et actualisés par les partenaires sociaux.

Au total, 63 244 certifications étaient publiées au CPF en janvier 2018 ⁽¹⁾, dont 3 050 dans la LNI, 40 478 dans les listes de branches et 19 714 dans celles des COPAREF.

● Bien que louable, cette recherche de régulation est en réalité rapidement devenue un frein à la mobilisation et à la montée en puissance du CPF.

Elle semble même être devenue un facteur de complexité et d'inégalité.

La complexité, d'une part, résulte de l'éclatement des formations résultant de la multiplicité des listes. Cela est rendu d'autant plus difficile d'accès pour l'utilisateur que le grand public recherche plus spontanément une session de formation qu'une certification, qui reste le point d'entrée du compte.

L'inégalité, d'autre part, est la conséquence des différences d'éligibilité d'un territoire à l'autre. Les salariés et les demandeurs d'emploi n'ont donc pas nécessairement accès aux mêmes formations entre deux régions.

Au total, le système de listes actuel apparaît obscur pour l'utilisateur, lourd pour le gestionnaire et pénalisant pour l'essor du CPF, au point de conduire les

(1) Selon les informations transmises par la Caisse des dépôts et consignations.

partenaires sociaux à prôner sa suppression à l'article 7 de leur ANI du 22 février 2018 ⁽¹⁾.

B. UNE APPROPRIATION ENCORE INSUFFISANTE PAR LES USAGERS

- Le CPF souffre, trois ans après sa mise en place, d'un déficit de notoriété et d'une mobilisation insuffisante – les 5,3 millions de comptes ouverts devant être rapportés aux 29 millions d'actifs.

Une communication inaboutie peut donc être déplorée, portant d'ailleurs moins sur l'outil lui-même que sur les possibilités qu'il ouvre. À titre d'exemple, la possibilité de bénéficier d'abondements complémentaires reste encore largement confidentielle.

Pourtant, la création d'un site unique et facilement accessible, puis sa fusion dans un portail unique commun au CPA, constituent des avancées bienvenues.

- Plus fondamentalement, le CPF pâtit aujourd'hui de sa complexité.

La mise en place du CPF – puis son universalisation et son intégration dans le CPA – constituent des chantiers majeurs déployés dans des délais extrêmement courts. L'ampleur et le caractère inédit de l'opération ont atteint, par construction, un niveau de raffinement technique que l'investissement et la qualité de service de la Caisse des dépôts et consignations n'auront pas permis d'éliminer totalement.

Concrètement, le lien entre une certification et une offre de formation, ou le montant pouvant être financé par une heure inscrite sur le CPF, ne relèvent en aucun cas de l'évidence. Le « parcours utilisateur » ne permet pas encore de favoriser l'initiative de tout actif dans la construction de son projet de formation. L'intervention de multiples acteurs et d'autant de sources de financements ne corrigent pas cette difficulté.

Au total, l'absence de compréhension claire du fonctionnement du dispositif – et de son articulation avec les autres composantes du CPA – freine tout essor du CPF auprès du grand public.

Tout l'enjeu est donc de masquer cette complexité inhérente au dispositif, en limitant l'accès des usagers à une application accessible, simple d'usage et ergonomique. Cette application deviendrait alors la couche visible d'une mécanique dont la technicité ne devrait plus être immédiatement perceptible.

(1) Accord national interprofessionnel du 22 février 2018 pour l'accompagnement des évolutions professionnelles, l'investissement dans les compétences et le développement de l'alternance.

III. GARANTIR L'EFFECTIVITÉ D'UN CPF AU SERVICE DE LA QUALIFICATION ET DE L'AUTONOMIE PROFESSIONNELLES

L'article 1^{er} du projet de loi pose les fondations d'un CPF monétisé, étoffé, juste, simplifié, financé et accessible. Conservant l'ambition originelle du dispositif, il corrige les principaux freins du compte et crée ainsi les conditions d'un déploiement réussi.

Ces dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2019, aux termes du VIII de l'article – sauf mention contraire explicitée *infra*.

A. UN CPF MONÉTISÉ

1. Comme un second passage à l'euro

La monétisation du CPF constitue l'une des modifications les plus substantielles du dispositif – et l'une des plus immédiatement visibles pour l'utilisateur.

- La définition d'une nouvelle unité de compte succédant à l'heure de formation poursuit deux grands objectifs.

La monétisation garantit tout d'abord une plus grande lisibilité du dispositif. Contrairement à l'heure de formation, peu signifiante pour l'utilisateur, l'euro a une résonance directe qui permet à chaque actif de mesurer précisément le niveau d'abondement de son compte. Il s'accompagne ainsi d'une transparence renforcée, qui ne dépend plus de la définition des critères de prise en charge au titre d'une heure, pouvant varier d'un financeur à l'autre.

La monétisation favorise ensuite une appropriation renforcée du compte par les actifs, qui décident de l'utilisation du capital acquis et deviennent responsables du choix de l'achat d'une prestation. La perception de droits concrets facilite leur utilisation, jusqu'alors affaiblie par un système opaque où la valorisation financière d'une même formation pouvait varier significativement selon les choix des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). La monétisation correspond par ailleurs davantage aux nouvelles offres de formation en ligne et dématérialisées pour lesquelles une mesure par la durée ne va pas de soi.

- L'article 1^{er} modifie ainsi l'unité de compte du CPF pour les différentes catégories d'actifs. Cette modification est opérée par :

- les 1^o, 9^o, 10^o, 12^o et 15^o du I, pour les salariés ;

- les 25^o, 26^o, 27^o, 28^o et 30^o du I, pour les travailleurs indépendants, les membres des professions libérales et des professions non salariées, leurs conjoints collaborateurs et les artistes auteurs ;

– les 33°, 34°, 35° et 37° du I, pour les personnes handicapées accueillies dans un ESAT.

- Le rythme d'alimentation du compte, plus précisément, est modifié en conséquence. Le Gouvernement fait le choix d'un renvoi au pouvoir réglementaire du niveau de l'abondement annuel et de celui du plafond – le 10° du I prévoyant que ce plafond ne pourra pas excéder dix fois le montant annuel.

L'exposé des motifs du projet de loi précise néanmoins d'ores et déjà que le rythme d'alimentation s'établira à 500 euros par an pour un salarié effectuant au moins un mi-temps, dans la limite d'un plafond de 5 000 euros.

- Le 10° du I prévoit également que ce rythme d'alimentation peut être porté à un niveau supérieur par accord collectif d'entreprise ou, à défaut, par accord de branche. La nouvelle rédaction précise néanmoins que ces modalités doivent explicitement être assorties d'un financement spécifique à cet effet.

- Les règles de conversion des heures de formation en euros revêtent, en conséquence, une importance fondamentale. Le VII renvoie cette conversion des heures inscrites sur le CPF – ainsi que de celles, résiduelles, héritées du DIF – à un décret, dont le contenu sera particulièrement attendu.

- Une attention particulière devra être portée à la politique de régulation des coûts de formation. Tel est précisément l'objet de la prérogative confiée à France compétences en matière de veille, d'observation et de transparence des coûts des formations.

Cette mission apparaît d'autant plus fondamentale qu'elle est indispensable pour éviter deux possibilités :

- des comportements abusifs pouvant conduire des organismes de formation à augmenter leurs tarifs en raison de la nouvelle capacité de financement des titulaires de CPF, d'une part ;

- à l'inverse, une pression excessive à la baisse sur le coût des formations afin de capter un maximum d'utilisateurs, au risque de fragiliser la qualité de l'action dispensée, d'autre part.

2. L'aménagement du régime de mobilisation du CPF à compter de la retraite

Reprenant le droit en vigueur, le dispositif rappelle que les droits acquis sont conservés en cas de changement de situation professionnelle ou de perte d'emploi, et que le compte cesse d'être alimenté à compter du départ à la retraite.

Le 2° du I modifie toutefois la rédaction en basculant les règles d'utilisation du CPF à partir de la retraite figurant jusqu'alors dans le régime juridique du CPA dans celui du CPF.

Les deux règles actuelles d'utilisation du CPF dans ce cas de figure sont maintenues, en l'espèce :

– l'interruption de l'alimentation du CPF à compter du départ en retraite. La nouvelle rédaction renvoie désormais à l'article L. 5421-4 du code du travail, qui vise les différents cas de liquidation des droits à la retraite définis par le code de la sécurité sociale :

- l'atteinte de l'âge légal de départ à la retraite – 62 ans –, une fois la durée d'assurance permettant d'obtenir le taux plein validée ;
- l'atteinte de l'âge légal augmenté de cinq ans – 67 ans, donc –, c'est-à-dire l'âge d'annulation de la décôte ;
- le bénéfice d'une retraite dans des conditions spécifiques de majoration de durée d'assurance, recouvrant notamment les régimes applicables au C2P, aux départs anticipés pour carrières longues et à ceux pour les assurés handicapés justifiant d'une incapacité permanente d'au moins 50 % ;

– l'impossible utilisation des heures inscrites sur le CPF à compter de cette échéance, à l'exception de celles acquises au titre du compte d'engagement citoyen qui restent mobilisables pour permettre aux bénévoles et aux volontaires en service civique d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions.

3. L'enrichissement des sources d'abondements complémentaires

● Le droit en vigueur identifie sept sources d'abondements des heures complémentaires :

- le titulaire lui-même et son employeur – lorsque le titulaire est salarié ;
- un OPCA ou un organisme paritaire agréé au titre du congé individuel de formation (OPACIF) ;
- les organismes gestionnaires des branches « Maladie » et « Accidents du travail – maladies professionnelles », au titre du C2P ;
- l'État, les régions et les communes ;
- Pôle emploi, l'Association de gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) et les fonds d'assurance-formation des non-salariés ;
- les chambres régionales de métiers et de l'artisanat et les chambres de métiers et de l'artisanat de région ;
- l'Agence nationale de santé publique.

• Le 3° du I apporte trois modifications à cette série de financeurs d'abondements complémentaires, désormais en euros :

- toute collectivité territoriale peut désormais procéder à tel abondement ;
- l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC) rejoint Pôle emploi dans la liste des organismes visés ;
- les opérateurs de compétences succèdent aux OPCA, dont l'identification disparaît, au même titre que les OPACIF. Les conséquences de la transformation des OPCA sont tirées, plus généralement, au 14° et au 29° du I.

• Le 4° du I supprime l'absence explicite de prise en compte de ces abondements complémentaires pour le calcul du plafond.

Cette précision semble uniquement maintenue pour le régime d'abondement complémentaire du CPF des personnes handicapées accueillies en ESAT, aux termes du 38° du I.

• Les IV et V de l'article, enfin, effectuent des modifications de coordination et de cohérence s'agissant des abondements effectués au titre du C2P, tirant notamment les conséquences du passage à l'euro.

4. L'adaptation du régime de l'abondement correctif

L'abondement correctif dont bénéficie le salarié d'une entreprise d'au moins 50 salariés n'ayant pas bénéficié de mesures identifiées de formation professionnelle – s'agissant notamment de l'entretien professionnel biennuel – est également modifié dans le cadre de la rénovation du CPF.

Le 13° du I tire tout d'abord les conséquences de la monétisation du CPF. « Un » abondement – dont le niveau est renvoyé au pouvoir réglementaire – succèderait ainsi à l'abondement correctif actuel, fixé par la loi à 100 heures pour un salarié à temps plein et à 130 heures pour un salarié à temps partiel. Cet amendement correctif, qui « ne peut excéder six fois le montant annuel », devrait donc s'élever à 3 000 euros au maximum.

Il intègre par ailleurs l'ajout prévu à l'article 6 du projet de loi, relatif au nouveau régime de l'abondement correctif. Outre les trois dispositions prévues par le droit en vigueur (cf. *supra*) sera également pris en compte le bénéfice d'une proposition d'abondement du CPF par l'employeur au moins égal à la moitié des droits acquis. La satisfaction d'au moins deux des quatre mesures dans les six années, ainsi que la conduite de l'entretien professionnel biennuel, seront nécessaires pour éviter l'abondement correctif.

L'abondement correctif sert d'épée de Damoclès pour inciter l'employeur à entrer dans une démarche d'accompagnement au long cours de ses salariés dans l'acquisition de nouvelles compétences. À ce titre il paraîtrait judicieux d'utiliser

cette opportunité pour amener le dialogue social au sein de l'entreprise, sur ces enjeux de formation et de compétences, par exemple en permettant aux partenaires sociaux d'établir eux même les conditions d'une mesure propre à éviter l'abondement correctif.

5. La suppression de l'abondement au titre de la durée complémentaire de formation qualifiante

Le 6° du I supprime l'abondement du CPF effectué dans le cadre du droit à une durée complémentaire de formation qualifiante.

Selon les informations transmises par le Gouvernement à la rapporteure, ce droit est maintenu pour les « décrocheurs » dans le cadre du financement, par les régions, du service public régional de la formation professionnelle prévu à l'article L. 6121-2 du code du travail.

B. UN CPF AU SERVICE DES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES

1. Un CIF qui coexiste avec le CPF dans une logique proche

- Le congé individuel de formation (CIF) permet à tout salarié de s'absenter de son lieu de travail pour suivre, à son initiative, une action de formation distincte de celles prévues par le plan de formation de son entreprise. Sont notamment visées les actions permettant d'acquérir un niveau supérieur de qualification professionnelle ou de changer d'activité ou de profession.

Le régime du congé individuel de formation

Le bénéfice du CIF est ouvert à tout salarié justifiant d'une ancienneté minimale de 24 mois – consécutifs ou non – quelle qu'ait été la nature des contrats de travail successifs, dont 12 mois dans l'entreprise. Le seuil de 24 mois est rehaussé à 36 mois dans les entreprises artisanales de moins de 11 salariés. Cette condition d'ancienneté n'est pas requise lorsque le salarié a changé d'emploi du fait d'un licenciement économique et n'a pas bénéficié de stage de formation entre son licenciement et son réemploi.

La durée du CIF – calée sur celle du stage – ne peut excéder un an, s'il s'agit d'un stage à temps plein. Dans le cas de stages comportant des enseignements discontinus ou à temps partiel, la durée s'élève à 1 200 heures. La négociation conventionnelle peut toutefois choisir d'allonger cette durée.

L'obtention d'un CIF est de droit et ne peut être refusée par l'employeur que si les conditions requises ne sont pas remplies. L'employeur peut également demander le report du départ en congé, soit lorsque le nombre d'heures de congé demandées dépasse 2 % du nombre total d'heures de travail effectuées dans l'année ou – dans la limite de neuf mois – s'il estime que l'absence du salarié entraînera des conséquences préjudiciables à la production et à la marche de l'entreprise.

Le financement du CIF relève de l'OPACIF de la branche ou du secteur d'activité dont relève l'entreprise ou, à défaut, du FONGECIF.

Un dispositif spécifique est ouvert aux salariés en CDD – « CIF-CDD » – qui ne remplissent pas les conditions de droit commun. Devant justifier d'une ancienneté de 24 mois en qualité de salarié au cours des cinq dernières années, dont quatre mois sous CDD au cours des 12 derniers mois, le salarié peut suivre l'action de formation en dehors de la période d'exécution de son contrat. L'action est alors prise en charge, au titre du « 1 % CIF-CDD », par l'OPCA dont relève l'entreprise dans laquelle le salarié a effectué son dernier contrat.

● Le CIF a acquis une légitimité forte au regard de l'enjeu de reconversion professionnelle auquel chaque salarié peut aspirer. L'instruction des dossiers par des organismes ancrés dans les territoires et dotés d'une forte culture interprofessionnelle est la condition de la qualité et du succès de ce dispositif.

Sa distinction avec le CPF ne va toutefois plus de soi, tous deux étant fondés sur l'exercice d'un droit professionnel autonome visant la qualification et la sécurisation du parcours.

L'intégration du CIF dans le CPF semble devenue la condition de sa revalorisation – seulement 39 000 CIF étant dénombrés en moyenne par an –, de sa lisibilité et de son accessibilité.

2. Le CPF comme support du projet de transition professionnelle

Le 18° du I substitue au CIF actuel un « projet de transition professionnelle » mis en œuvre dans le cadre du CPF. Il en définit l'objectif, l'éligibilité, la mise en œuvre et les droits associés.

- S’agissant de l’objectif, tout d’abord, le projet de transition professionnelle (PTP) vise à financer une action de formation certifiante ou qualifiante destinée à changer de métier ou de profession.

- S’agissant de l’éligibilité, ensuite, ce projet est ouvert à tout salarié justifiant d’une ancienneté minimale dans ce statut. Fixée par décret, cette ancienneté ne sera toutefois pas exigée pour un salarié qui a changé d’emploi à la suite d’un licenciement pour motif économique et qui n’a pas suivi d’action de formation entre son licenciement et son réemploi.

- S’agissant de la mise en œuvre, plusieurs acteurs interviennent dans l’élaboration et la conduite du projet, le détail du dispositif étant renvoyé à un décret en Conseil d’État :

- l’opérateur du CEP, d’une part, accompagne, informe et oriente le salarié dans la définition de son projet, et lui propose un plan de financement ;

- la commission paritaire interne au CREFOP, d’autre part, apprécie la pertinence du projet et décide ou non de l’autoriser ;

- l’opérateur de compétences, enfin, décide de la prise en charge financière ou non du projet autorisé, par une décision motivée.

On peut s’interroger sur l’opportunité de ce processus en trois étapes, qui implique deux temps d’instruction de la demande. Il est toutefois fondamental de garder la validation par une instance interprofessionnelle, pour un dispositif très souvent utilisé pour conduire un changement de métier.

- S’agissant des droits associés au PTP, enfin, le salarié bénéficie d’un congé spécifique, lorsque la formation est suivie en tout ou partie durant le temps de travail. Assimilé à une durée de travail en matière de congé et d’ancienneté, le projet ne peut être imputé sur la durée du congé payé annuel.

Le salarié bénéficie, plus fondamentalement, d’une rémunération minimum fixée par décret, sauf dispositions conventionnelles plus favorables. Il revient à l’employeur de verser cette rémunération, avant d’obtenir un remboursement de l’opérateur de compétences dont il relève. Le décret relatif aux conditions de financement de cette rémunération prévoira des dispositions spécifiques pour les entreprises de moins de cinquante salariés.

- L’abrogation du CIF s’étend à d’autres formes de congés, tous regroupés dans le chapitre II du titre II du livre III de la sixième partie du code du travail. Sont ainsi supprimés par le **VI** :

- le congé bilan de compétences, ce dernier étant éligible au CPF ;

- le congé de formation pour les salariés de moins de 25 ans, qui constituait une variante du CIF et a donc vocation à être couvert par le CPF de transition professionnelle ;

– le congé d’enseignement et de recherche, qui permet au salarié de bénéficier d’un temps d’absence pour dispenser un enseignement ou réaliser des recherches. Ne bénéficiant pas de financement dédié, ce congé ne relève pas à proprement parler des dispositifs de formation professionnelle, selon le Gouvernement.

C. UN CPF QUI RENFORCE LES DROITS DES PUBLICS PRIORITAIRES

1. La revalorisation de l’abondement du CPF des salariés à temps partiel

Le besoin en qualification et la précarité professionnelle d’une grande partie des salariés à temps partiel impliquent de valoriser l’abondement de leur CPF. La possibilité ouverte par la loi du 5 mars 2014 de porter l’abondement des salariés à temps partiel au niveau de celui des salariés à temps plein, aux termes d’une négociation collective ou d’une décision unilatérale de l’employeur, ne suffit pas.

Le 10° du I porte donc l’alimentation du CPF des salariés effectuant au moins un mi-temps au niveau de celui des salariés à temps plein. Les salariés effectuant moins de cette durée, en revanche, voient leur abondement maintenu sous le régime du *prorata temporis*.

2. L’abondement renforcé du CPF des salariés les moins qualifiés

Introduit par la loi du 8 août 2016 précitée, l’abondement renforcé du CPF des salariés n’ayant pas atteint un niveau V de qualification – c’est-à-dire *infra*-BEP et CAP – est réaffirmé par le projet de loi.

Le 11° du I prévoit le passage de l’heure de formation à l’euro dans des conditions définies par décret en Conseil d’État. Aux termes de l’étude d’impact, l’alimentation serait ainsi portée à 800 euros par année de travail, dans la limite d’un plafond de 8 000 euros.

3. Une plus grande autonomie d’utilisation du CPF par les demandeurs d’emploi

La mobilisation autonome du CPF par les demandeurs d’emploi sera favorisée par un accès direct au service de la Caisse des dépôts et consignations. La situation actuelle – où la rencontre avec un conseiller Pôle emploi constitue un préalable – freine l’échange direct avec l’organisme de formation.

En outre, lorsque la formation acceptée par le demandeur d’emploi est financée par la région, Pôle emploi ou l’AGEFIPH, son compte sera débité du montant de l’action réalisée, aux termes du 22° du I.

Le 24° du I renvoie, plus largement, à un décret en Conseil d'État l'application de l'ensemble des dispositions relatives à la mise en œuvre du CPF des demandeurs d'emploi.

4. Le financement revalorisé du CPF des personnes accueillies en ESAT

Le CPF des personnes handicapées accueillies en ESAT sera financé, aux termes du 35° du I, par une contribution définie par décret égale au plus à 0,35 % d'une partie forfaitaire de la rémunération garantie versée au travailleur concerné. Le droit en vigueur prévoit un plafond de 0,2 % de ce même montant.

Le 40° du I renvoie, plus largement, à un décret en Conseil d'État l'application de l'ensemble des dispositions relatives à la mise en œuvre du CPF des personnes accueillies en ESAT.

Le Gouvernement a néanmoins d'ores et déjà précisé que le CPF des personnes handicapées accueillies en ESAT serait porté à 800 euros par année de travail, dans la limite d'un plafond de 8 000 euros ⁽¹⁾.

D. UN CPF AUX CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ SIMPLIFIÉES

Facteur de simplification, la suppression du système de listes de formations éligibles au CPF constitue une avancée supplémentaire vers un dispositif facilement mobilisable et compréhensible.

● Le 5° du I refonde en conséquence les règles d'éligibilité au CPF en ne conditionnant plus l'éligibilité d'une certification à son inscription sur une liste par les partenaires sociaux.

La seule condition d'éligibilité d'une certification au CPF est désormais son enregistrement dans l'un des deux répertoires – le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), d'une part ; le répertoire spécifique des certifications et des habilitations (RSCH), d'autre part – ou la délivrance d'une attestation de validation de blocs de compétences.

● Les actions supplémentaires aujourd'hui déjà éligibles au CPF le resteraient dans la nouvelle rédaction, c'est-à-dire :

- les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience ;
- les bilans de compétences ;

– la préparation de l'épreuve théorique du code de la route et de l'épreuve pratique du permis de conduire ;

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 41.

– les actions d’accompagnement et de conseil à la création ou reprise d’entreprise ;

– les actions de formation destinées aux bénévoles, aux volontaires en service civique et aux sapeurs-pompiers volontaires pour l’exercice de leurs missions.

Contrairement au droit en vigueur, les formations permettant d’acquérir le socle de connaissances et de compétences « CLÉA » ne sont donc plus mentionnées explicitement. Elles seront, en toute logique, intégrées au RSCH et resteront, par construction, éligibles au CPF.

Le **b**) du 17° du **I**, par ailleurs, ne fait plus de distinction entre le calendrier et le contenu de la formation. Désormais, lorsqu’une formation est suivie en tout ou partie sur le temps de travail, une fois l’autorisation d’absence obtenue, le salarié est libre de mobiliser son CPF pour le contenu de son choix.

● Les conséquences de ce système simplifié d’éligibilité au CPF sont tirées dans les différentes dispositions du code du travail relatives aux modalités de mobilisation du CPF, qu’il s’agisse des règles d’éligibilité applicables :

– aux salariés (**16°** du **I**) ;

– aux demandeurs d’emploi (**21°** du **I**) ;

– aux travailleurs indépendants, aux professions non salariées, à leurs conjoints collaborateurs et aux artistes auteurs (**31°** du **I**).

E. UN CPF FINANCIÈREMENT VIABLE

● Bien que n’étant pas l’objet de l’article 1^{er} du projet de loi ⁽¹⁾, l’enjeu de viabilité financière ne peut être laissé de côté dans le cadre de la rénovation du CPF.

Le dispositif est financé, depuis sa création, par deux contributions distinctes :

– une contribution obligatoire de 0,2 % de la masse salariale pour les entreprises d’au moins 11 salariés, versée par l’entreprise à son OPCA dans le cadre de sa contribution unique de 1 %. Ces entreprises peuvent également décider d’internaliser ce financement dans le cadre d’un accord d’entreprise conclu pour trois ans – le taux de la contribution à la formation professionnelle étant dans ce cas abaissé, en toute logique, à 0,8 %. Dans ce dernier cas, le CPF n’est plus soumis à l’accord explicite de son détenteur, ce qui peut apparaître comme un détournement de son objet premier, à savoir le choix de l’individu concernant ses

(1) Le nouveau financement de la formation professionnelle est inscrit à l’article 17 du projet de loi et précisé au commentaire d’article associé, dans le présent rapport.

choix de formation. Le rendement de cette première contribution s'élevait à 879 millions d'euros en 2016 ;

– une contribution obligatoire de 0,15 % de la masse salariale pour les entreprises de 11 à moins de 50 salariés – 0,2 % au-delà – versée au FPSPP dans le cadre du financement du CPF des demandeurs d'emploi. Le rendement de cette seconde contribution s'élevait à 848 millions d'euros en 2016.

Ces ressources étaient largement suffisantes dans le cadre d'un dispositif naissant. Dans la perspective d'un CPF en régime de croisière, elles apparaissent limitées et risquent donc de conduire à restreindre la mobilisation du CPF.

La réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage prévue à l'article 17 du projet de loi consistera notamment en un nouveau taux de contribution au titre du CPF, qui pourra – comme évoqué prudemment dans l'étude d'impact – « *évoluer dans le temps en fonction notamment des besoins de financement* »⁽¹⁾.

Le Gouvernement anticipe ainsi les ressources suivantes pour le CPF – contribution CDD incluse – à partir des perspectives d'évolution de la masse salariale.

FINANCEMENTS PRÉVISIONNELS DÉDIÉS AU CPF

(en milliards d'euros)

2019	2020	2021	2022
2,1	2,1	2,2	2,3

Source : Étude d'impact de l'article 1^{er} du projet de loi.

Dans l'attente de la nouvelle compétence de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), à compter du 1^{er} janvier 2021, la contribution sera collectée par les nouveaux opérateurs de compétences.

En outre, la possibilité précitée pour une entreprise d'au moins 11 salariés d'internaliser la gestion du CPF en consacrant au moins 0,2 % de la masse salariale à son financement est supprimée par le PJJ⁽²⁾. Outre le faible recours à ce dispositif, le Gouvernement fait également état d'une possible utilisation de cet outil comme détournement pour ne pas s'acquitter de la contribution à la formation professionnelle continue⁽³⁾.

• La Caisse des dépôts et consignations voit sa mission étendue au financement du CPF et sera donc, *in fine*, destinataire de ces ressources collectées par les URSSAF. Une fraction de la contribution CPF sera néanmoins orientée

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 30.

(2) Prévues à l'article L. 6331-10 du code du travail, cette faculté est supprimée par l'article 17 du projet de loi.

(3) Aux termes de l'étude d'impact de l'article 1^{er} du projet de loi, « 8 090 entreprises ont affirmé internaliser la gestion du CPF, mais seulement 40 entreprises étaient réellement actives » -p. 31).

vers le CPF de transition professionnelle, et versée à ce titre aux opérateurs de compétences.

Cette nouvelle mission implique de définir au préalable les règles relatives à l'obtention, à l'utilisation et au suivi des financements. Le **II** de l'article prévoit notamment, dans le cadre d'un renvoi plus général à un décret en Conseil d'État :

– l'habilitation de la Caisse à recevoir les ressources et à en assurer la gestion ;

– la possibilité de conclure des conventions – notamment financières – avec toute personne morale, afin de promouvoir le développement de la formation professionnelle continue ;

– la présentation trimestrielle à France compétences de l'utilisation des ressources du CPF et des engagements financiers de la Caisse ;

– la gestion des ressources dans un fonds dédié dont elle assure la gestion administrative, financière et comptable dans un compte spécifique ;

– l'alimentation d'une réserve de précaution à partir des ressources constatées au 31 décembre de chaque année.

● Cette mission de financeur consistera notamment à couvrir les frais pédagogiques et les frais afférents à la VAE, qu'ils s'appliquent :

– aux salariés (**19°** du **I**), à l'exception du cas où la formation est suivie dans le cadre du projet de transition professionnelle (cf. *supra*). Dans ce dernier cas, ces frais sont pris en charge par l'opérateur de compétences dont relève l'entreprise ;

– aux demandeurs d'emploi (**23°** du **I**). Lorsque l'action de formation est en partie financée *via* des abondements complémentaires de la région, de Pôle emploi ou l'AGEFIPH, les frais précités sont pris en charge par ces organismes ;

– aux travailleurs indépendants, aux professions libérales ou non salariées, à leurs conjoints collaborateurs et aux artistes auteurs (**32°** du **I**) ;

– aux personnes handicapées accueillies dans un ESAT (**39°** du **I**).

Le **VIII** précise néanmoins que, durant la période transitoire couverte par l'exercice 2019, les financeurs historiques de ces frais pourront les prendre en charge – qu'il s'agisse des opérateurs de compétences pour les salariés et les personnes handicapées accueillies en ESAT, de la région, de Pôle emploi ou de l'AGEFIPH pour les demandeurs d'emploi ou du fonds d'assurance-formation pour les non-salariés.

F. UN CPF IMMÉDIATEMENT ACCESSIBLE

- L'appropriation effective du CPF par l'ensemble des actifs reste conditionnée à la double exigence d'accessibilité et de simplicité. La complexité inhérente au CPF – reflétant celle, plus large, de notre système de formation professionnelle – n'a pas vocation à être visible par l'utilisateur.

Telle est précisément la mission clef de la Caisse des dépôts et consignations – précisée au 8° du I –, appelée à masquer la complexité et la technicité dans une nouvelle application garantissant une utilisation immédiate et désintermédiée du CPF.

La Caisse voit donc sa mission renforcée sur le double volet financier et technique. Elle conduira ses missions dans le cadre d'une convention triennale d'objectifs et de performance avec l'État. Le bilan de sa gestion du CPF fera par ailleurs l'objet d'un rapport annuel, qui succèdera à celui élaboré jusqu'alors par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP). Transmis à France compétences et aux ministres en charge de la formation professionnelle et du budget, ce rapport pourrait également légitimement être transmis au Parlement, comme l'est actuellement celui du CNEFOP.

- Le 7° du I définit les nouveaux contours du service dématérialisé gratuit du CPF – dénomination législative de ce qui sera, demain, l'application numérique. L'étude d'impact du projet de loi précise, à ce titre, que cette application « *permettra de connaître en temps réel les droits individuels acquis au titre du (CPF), les formations disponibles, les taux d'insertion et de satisfaction de ces formations, de s'inscrire en formation et de payer la formation* »⁽¹⁾.

Il supprime par ailleurs la possibilité, ouverte par la loi du 5 mars 2014 précitée, d'associer au système d'information du CPF un passeport d'orientation, de formation et compétences, qui devait recenser les formations et les qualifications suivies par le titulaire du compte ainsi que les acquis de son expérience professionnelle.

- Ce système d'information géré par la Caisse des dépôts et consignations servira, plus largement, de support au recensement de l'ensemble de l'offre de formation.

Le III prévoit ainsi son alimentation par l'ensemble des organismes financeurs et des prestataires d'actions, ainsi que la transmission par France compétences de la liste des opérateurs du CEP qu'elle finance.

*

(1) Étude d'impact du projet de loi, p. 36.

Outre 22 amendements rédactionnels de la rapporteure et deux amendements rédactionnels de Mme Christine Cloarec, la commission des affaires sociales a adopté 19 amendements apportant des modifications de fond au fonctionnement du CPF :

– un amendement de M. Gérard Cherpion, sous amendé par la rapporteure, prévoit explicitement l'éligibilité du socle de connaissances et de compétences au CPF ;

– six amendements identiques, portés par M. Gérard Cherpion, Mme Véronique Louwagie et MM. Bernard Perrut, Francis Vercamer, Jean-François Cesarini et Sylvain Maillard rendent éligibles de droit la préparation de l'épreuve théorique du code de la route et de l'épreuve pratique du permis de conduire des véhicules du groupe lourd. Cette éligibilité était jusqu'alors limitée aux véhicules du groupe léger ;

– deux amendements identiques de MM. Gérard Cherpion et Bernard Perrut précise que le champ de la plateforme d'information du CPF identifie les formations dont peut bénéficier le salarié – et non uniquement ceux dont il bénéficie ;

– trois amendements identiques de MM. Paul Christophe, Gérard Cherpion et Bernard Perrut prévoient la majoration du CPF des travailleurs en situation de handicap, dans des conditions définies par décret ;

– un amendement du Gouvernement crée de nouvelles commissions paritaires interprofessionnelles régionales en charge de l'examen du CPF de transition professionnelle et attesteront du caractère réel et sérieux du projet de reconversion professionnelle des démissionnaires. Les conséquences de cette création dans les autres dispositions du projet de loi sont tirées par l'adoption d'amendements ultérieurs du Gouvernement ;

– trois amendements du groupe La République en Marche aménagent le régime de prise en charge des frais pédagogiques tantôt par la Caisse des dépôts et consignations (lorsqu'aucun financement complémentaire n'est mobilisé), tantôt par la région, Pôle emploi ou l'AGEFIPH (lorsque des financements complémentaires sont mobilisés) ;

– un amendement de la rapporteure garantit la transmission du rapport annuel de la Caisse des dépôts et consignations au Parlement, et non pas uniquement au Gouvernement et à France compétences ;

– un amendement du groupe La République en Marche précise la mention, au sein de la plateforme CPF, des sessions d'information sur les différentes formations ;

– un amendement de M. Hugues Renson prévoit le caractère ouvert et réutilisable des données figurant sur le système d’information, afin de permettre le recours à l’*open data*.

*

* *

Article 2

Conséquences de la rénovation du compte personnel de formation sur le compte personnel d’activité et le compte d’engagement citoyen

Adopté par la commission avec modification

L’article 2 procède à des modifications de conséquence et de coordination rendues nécessaires par la rénovation du compte personnel de formation opérée par l’article 1^{er}.

Le nouveau cadre juridique du CPF – avec, en premier lieu, sa monétisation – s’accompagne de conséquences directes sur les autres dispositifs avec lesquels le CPF interagit, qu’il s’agisse du compte personnel d’activité (CPA) dans lequel il s’inscrit ou du compte d’engagement citoyen (CEC) qu’il permet d’abonder.

I. LES CONSÉQUENCES TIRÉES SUR LE FONCTIONNEMENT DU CPA

L’article 2 procède tout d’abord à deux modifications du régime applicable au compte personnel d’activité.

• D’une part, en cohérence avec la rédaction inscrite à l’article 1^{er}, le 1^o du I aménage les modalités d’utilisation du CPA à compter du départ à la retraite de son titulaire. Conformément au droit en vigueur, le CPA resterait ouvert au-delà de l’activité et verrait son utilisation limitée à la mobilisation du CPF au titre de l’engagement citoyen.

La nouvelle rédaction, qui n’emporte pas de modification de fond, prévoit que :

– le fait générateur de cette utilisation limitée du CPA reste la liquidation des droits à la retraite. La rédaction vise néanmoins désormais les cas identifiés à l’article L. 5421-4 du code de travail ⁽¹⁾, en cohérence avec celle retenue à l’article 1^{er} du projet de loi ;

– la possibilité de mobiliser les droits acquis sur le CPF au titre du CEC pour financer des actions de formation permettant d’acquérir des compétences nécessaires à l’exercice des missions de bénévolat et de volontariat ne figure plus

(1) Ces trois situations recouvrent l’atteinte de l’âge légal de départ à la retraite avec une durée d’assurance complète, l’atteinte de l’âge légal augmenté de cinq ans et le bénéfice d’une retraite dans des conditions spécifiques de majoration de durée d’assurance.

dans la section du code du travail relative au CPA mais directement dans celle régissant le CPF.

● D'autre part, le 2° du I abroge l'article L. 5151-4 du code du travail. La liberté d'utilisation est en effet déjà inscrite explicitement au fronton du CPF, à l'article L. 6323-2 du même code. Le principe de liberté d'initiative et d'utilisation du CPA par son titulaire est également maintenu par la rédaction de l'article L. 5151-1 qui prévoit que « *le titulaire du compte décide de l'utilisation de ses droits* ».

II. LES CONSÉQUENCES TIRÉES SUR LE FONCTIONNEMENT DU CEC

L'article 2 procède ensuite aux modifications sur le CEC résultant de la monétisation du CPF.

Les conséquences sont ainsi précisées :

– sur le principe d'alimentation du CPF au titre du CEC, désormais en euros (3° du I) ;

– sur la liste – inchangée – d'activités de bénévolat ou de volontariat permettant d'abonder le CPF (4° du I) ;

– sur le rythme et le plafond d'alimentation du CPF au titre du CEC. Le CPF est actuellement abondé à hauteur de 20 heures lorsqu'une durée d'activité fixée par décret est vérifiée, dans la limite d'un plafond de 60 heures. La nouvelle rédaction étend la compétence du pouvoir réglementaire au-delà de la seule durée d'activité requise : le décret définirait également le niveau de l'abondement en euros et son plafond (5° du I) ;

– sur la source de financement de ces abondements en euros, en l'espèce – selon l'activité de bénévolat ou de volontariat accomplie – l'État, la commune, l'Agence nationale de santé publique ou l'autorité de gestion du sapeur-pompier volontaire (6° du I).

En cohérence avec la date d'entrée en vigueur précisée à l'article 1^{er} du projet de loi, les dispositions prévues à cet article entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2019 (II).

*

La commission a adopté un amendement de Mme Michèle de Vaucouleurs prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la mobilisation du compte d'engagement citoyen. Ce rapport devra être remis avant le 1^{er} janvier 2019.

*

* *

Article 3

Déploiement d'un conseil en évolution professionnelle enrichi

Adopté par la commission avec modifications

L'article 3 procède à la réforme du conseil en évolution professionnelle (CEP), dispositif récent destiné à garantir le pouvoir d'initiative de tout salarié dans la construction de son parcours professionnel.

Les trois premières années de mise en œuvre du CEP laissent apparaître un déploiement progressif freiné par un déficit de notoriété et un positionnement malaisé dans le paysage institutionnel.

Pour y remédier, l'article 3 prévoit la désignation d'opérateurs supplémentaires du CEP, identifiés et financés par France compétences. Il instaure par ailleurs un partage obligatoire des données relatives à l'activité de conseil destiné à assurer un suivi plus fin du déploiement de cette activité.

I. UN DISPOSITIF RÉCENT AU POTENTIEL INSUFFISAMMENT MOBILISÉ

Le conseil en évolution professionnelle (CEP) constitue le second outil majeur au service de l'employabilité et de la qualification mis en place par la réforme de 2014. Après trois années d'application, il apparaît comme un dispositif indispensable dont le déploiement limité et l'appropriation inégale – par les opérateurs comme par les usagers – peuvent être regrettés.

A. FAIRE DES ACTIFS LES ACTEURS DE LEUR PARCOURS PROFESSIONNEL

• Imaginés par les partenaires sociaux dans leur accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013⁽¹⁾, le CEP a vu ses missions et ses modalités de fonctionnement définies par la loi du 5 mars 2014⁽²⁾.

Il est assimilé à un droit dont peut bénéficier tout actif durant sa vie professionnelle dans un double objectif d'évolution et de sécurisation du parcours.

Trois grands principes régissent le CEP depuis sa création. Il s'agit d'un conseil :

– gratuit et en dehors de l'entreprise. Sa mise en œuvre est aujourd'hui assurée dans le cadre du service public régional de l'orientation (SPRO) ;

(1) *Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés.*

(2) *Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.*

– au plus près des réalités économiques. Le conseil est ainsi délivré en lien direct avec besoins économiques existants et prévisibles des territoires ;

– homogène. Quel que soit le territoire ou l’opérateur délivrant le conseil, l’offre de service doit respecter un cahier des charges publié par arrêté.

Le cahier des charges du 16 juillet 2014

Prévu par l’article L. 6111-6 du code du travail, le cahier des charges du CEP a été élaboré de manière quadripartite puis publié à l’été 2014 ⁽¹⁾.

Il précise les quatre séries de règles qui s’imposent aux opérateurs du CEP, relatives :

– aux finalités et aux publics bénéficiaires du CEP, dans le cadre notamment d’une accessibilité de tout actif et d’une articulation avec les entretiens professionnels ;

– à l’offre de services du CEP, qui recouvre trois niveaux :

➤ un accueil individualisé, permettant d’analyser la demande et d’identifier, le cas échéant, l’opérateur du CEP compétent ;

➤ un conseil personnalisé, permettant d’identifier les compétences de l’individu et celles à acquérir, de repérer les emplois correspondants et de délivrer une méthodologie de construction du projet professionnel ;

➤ un accompagnement personnalisé à la mise en œuvre du projet, permettant la co-construction d’un plan d’actions et de financement, ainsi que d’un calendrier et d’un programme de suivi.

– aux principes et aux modalités de mise en œuvre du CEP, qui doit respecter les exigences du service public et valoriser l’initiative personnelle ;

– au suivi du déploiement du CEP, assuré à la fois par l’État et les régions dans une approche qualitative.

● Le choix a été initialement fait de confier la délivrance du CEP à cinq opérateurs clairement identifiés par la loi :

– les organismes de placement spécialisés dans l’insertion professionnelle des personnes handicapées – correspondant au réseau Cap emploi ;

– les missions locales pour l’insertion professionnelle et sociale des jeunes ;

– Pôle emploi ;

– les organismes paritaires collecteurs agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF) ;

– l’Association pour l’emploi des cadres (APEC).

(1) Arrêté du 16 juillet 2014 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle prévu à l’article L. 6111-6 du code du travail.

Cette série limitative d'opérateurs est complétée par la possibilité pour les régions de désigner des opérateurs régionaux, après concertation au sein du bureau du comité régional de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles (CREFOP).

- Aucun financement propre n'est par ailleurs prévu par la loi. Les opérateurs du CEP sont donc financés dans le cadre de leur propre budget général de fonctionnement.

B. UN DÉPLOIEMENT DU CEP PROGRESSIF MAIS INSUFFISANT

- Dans son principe, le CEP s'est rapidement imposé comme un outil central d'accès à un conseil personnalisé aidant les actifs à formaliser leurs attentes et projets professionnels. Il apparaît ainsi comme une garantie d'initiative et de continuité dans un marché du travail où les ruptures de parcours sont souvent subies.

Dans les faits, néanmoins, le déploiement du CEP s'est avéré inégal et souvent confidentiel, en dépit du saut qualitatif qu'il a incontestablement permis de franchir.

Tels sont les deux principaux constats dressés par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) dans son rapport de 2017 relatif au suivi et à la mise en œuvre du CEP. L'arrêté du 16 juillet 2014 prévoyait, en effet, qu'« *au terme d'une période de deux ans à compter de la publication du présent cahier des charges, une première évaluation de la montée en charge du dispositif et du service rendu aux personnes sera réalisée par les CREFOP, selon une méthodologie commune arrêtée au sein du CNEFOP* ». Le rapport de juin 2017 complète le premier rapport remis en avril 2016.

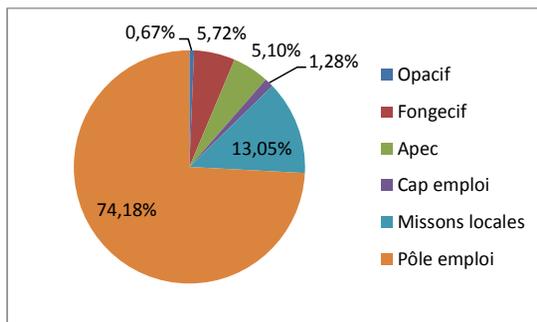
- Si les opérateurs se sont inégalement approprié le dispositif – certains pouvant l'avoir considéré, dans un premier temps, comme un simple prolongement de leur activité historique –, des progrès qualitatifs ont été unanimement salués depuis la création du CEP.

Créant une dynamique au sein des différents réseaux, le CEP a conduit à clarifier l'offre de services des opérateurs et à adapter leur façon de la délivrer. L'ingénierie administrative et financière a été progressivement dépassée pour valoriser une ingénierie de parcours qui s'attache à mettre en œuvre un « panier de services » diffusé à partir de l'été 2016. Cet outil sera complété par un « référentiel de compétences » dont l'élaboration a été confiée à l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

- Le principal obstacle au déploiement du CEP semble aujourd'hui résider dans la méconnaissance constatée auprès du grand public.

Après avoir atteint 732 195 bénéficiaires en 2015, le CEP aurait été délivré à 1 541 544 bénéficiaires en 2016 ⁽¹⁾. La répartition entre opérateurs s'opère comme suit – la totalité des conseillers et psychologues du travail de Pôle emploi étant désormais formés au CEP :

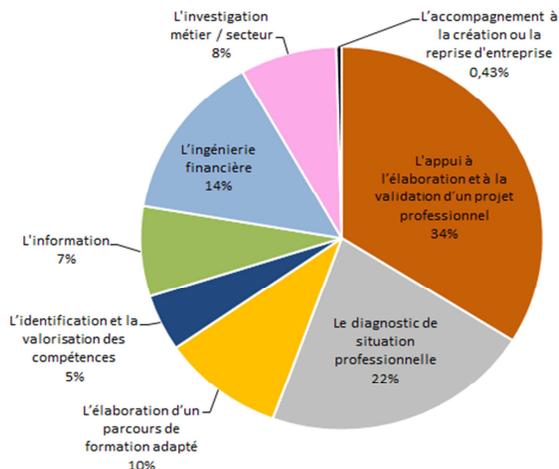
VENTILATION DES ENTRÉES EN CEP NIVEAUX 2 ET 3 PAR OPÉRATEUR EN 2016



Source : CNEFOP, Rapport 2017 sur le suivi et la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP) et du compte personnel de formation (CPF), p.24.

Plus précisément, le conseil délivré se répartissait selon l'objet suivant :

VENTILATION DE L'ACTIVITÉ DU CEP PAR TYPE DE SERVICE RENDU



Source : CNEFOP, Rapport 2017 sur le suivi et la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP) et du compte personnel de formation (CPF), p.25.

Le CNEFOP dresse le constat d'un CEP encore largement méconnu du grand public, et se limitant souvent à des demandes urgentes nécessitant une réponse immédiate – par exemple une situation de crise ou une orientation par le

(1) Il s'agit des prestations délivrées au titre des niveaux 2 et 3 du CEP – le CNEFOP déplorant la difficulté à retracer l'activité CEP de niveau 1.

service ressources humaines d'une entreprise pour obtenir une réponse. Les campagnes de communication mises en œuvre gagneraient à dépasser la seule information sur l'existence du CEP pour identifier plus clairement son contenu et les services couverts.

II. DOTER LE CEP DES MOYENS DE SA RÉUSSITE

L'article 3 modifie le régime juridique applicable au CEP afin d'accélérer son déploiement, d'assurer son financement et de permettre son suivi.

Ses différentes dispositions entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2019 (II).

A. DES MISSIONS ÉTENDUES

● Le 1^o du I redéfinit tout d'abord l'objet du CEP, qui préserve son caractère gratuit. Conservant l'objectif de favoriser l'évolution et la sécurisation des parcours professionnels, le CEP accompagne les projets d'évolution professionnelle dans un double volet désormais explicite :

- la formalisation du projet, d'une part ;
- sa mise en œuvre, d'autre part.

Outre les qualifications et les formations répondant aux besoins de la personne ainsi que les financements disponibles, le CEP identifiera désormais également plus largement les compétences de la personne accompagnée.

Enfin, le CEP voit sa mission étendue à l'accompagnement des salariés dans le cadre de leurs projets de transition professionnelle – qui succède au congé individuel de formation (CIF) et pourra être mis en œuvre dans le cadre du compte personnel de formation (CPF)⁽¹⁾.

● Deux modifications sont par ailleurs constatées par rapport au droit en vigueur :

D'une part, la mention explicite d'une mise en œuvre dans le cadre du SPRO est supprimée à cet article, mais reste maintenue à l'article L. 111-3 du même code, qui prévoit que « *la région coordonne les actions des autres organismes participant au service public régional de l'orientation ainsi que la mise en place du conseil en évolution professionnelle* ».

D'autre part, la possibilité de délivrer le CEP à distance – ajoutée par la loi du 8 août 2016⁽²⁾ – n'est plus mentionnée explicitement, car relevant du domaine

(1) *Le projet de transition professionnelle fait l'objet de développements plus précis dans le commentaire de l'article 1^{er} qui s'y rattache.*

(2) *Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.*

réglementaire. Selon les informations transmises par le Gouvernement à la rapporteure, cette possibilité sera maintenue dans les faits en étant définie par le cahier des charges.

B. DES OPÉRATEURS DIVERSIFIÉS

● Le 1^o du I étend par ailleurs le périmètre des acteurs pouvant être désignés comme opérateurs du CEP. Le nouvel établissement public France compétences procèdera ainsi à la désignation – par appel d’offres – et au financement de nouveaux opérateurs.

Les opérateurs ainsi désignés exerceront leur activité auprès de l’ensemble des actifs occupés, hors agents publics, dans des conditions définies par décret.

Ces nouveaux opérateurs du CEP devront également respecter le cahier des charges du CEP, qui ne se réfère par ailleurs plus explicitement à la prise en compte de nouveaux métiers et filières dans le domaine de la transition écologique et énergétique. Le Gouvernement a indiqué à la rapporteure l’importance du critère géographique entre les opérateurs du CEP et les bénéficiaires du conseil, critère qui devrait donc être valorisé par France compétences.

Ils bénéficieront, pour mener à bien leur mission de conseil, d’une partie de la contribution formation professionnelle

Ils exerceront leurs missions aux côtés des quatre opérateurs historiques – Pôle emploi, Cap emploi, les Missions locales et l’APEC –, le cinquième opérateur – les OPACIF – disparaissant avec la transformation du CIF opérée par l’article 1^{er} du projet de loi.

● L’élargissement du champ des opérateurs du CEP entraîne, par construction, la suppression de la possibilité de désigner des opérateurs régionaux prévue par le droit en vigueur. Peu mobilisée, cette faculté deviendrait redondante avec la nouvelle mission confiée à France compétences. L’étude d’impact précise néanmoins que « *les conseils régionaux qui ont usé de la faculté qui leur est ouverte depuis quatre ans pourront toutefois continuer de subventionner les opérateurs désignés* »⁽¹⁾.

C. UN SUIVI RÉGULIER

Le 2^o du II, enfin, complète le régime juridique du CEP par un nouvel article relatif aux modalités de partage des données d’activité des opérateurs du CEP.

L’ensemble des opérateurs du CEP devront ainsi partager les données relatives à leur activité, dans les conditions définies à l’article L. 6353-10 du code

(1) Étude d’impact du projet de loi, p. 48.

du travail. Ce dernier précise d'ores et déjà que les données relatives au CEP doivent être transmises sous forme dématérialisée, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Ces données seront partagées entre les financeurs de la formation professionnelle, la Caisse des dépôts et consignations et les opérateurs du CEP, dans le cadre de la plateforme nationale d'échange des données des stagiaires de la formation professionnelle créée par la loi du 8 août 2016 précitée.

Le non-respect de cette obligation entraîne la suppression de la qualité d'opérateur du CEP, dans des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'État.

*

Outre deux amendements rédactionnels de la rapporteure, la commission a adopté trois amendements apportant des précisions au fonctionnement du CEP :

– un amendement de Mme Michèle de Vaucouleurs prévoit que l'opérateur du CEP accompagne la personne dans l'identification de ses potentiels, au-delà de celle de ses connaissances ;

– un amendement de M. Jean-Hugues Ratenon et de ses collègues du groupe La France insoumise prévoit la prise en compte, par l'opérateur du CEP, des besoins économiques mais aussi sociaux des territoires ;

– un amendement de la rapporteure prolonge jusqu'au 30 septembre 2019 la possibilité pour les OPACIF-FONGECIF de délivrer des prestations de CEP, afin d'assurer la transition jusqu'au nouveau système de désignation d'opérateurs supplémentaires par France compétences.

*

* *

CHAPITRE II

Libérer et sécuriser les investissements pour les compétences des actifs

Section 1

Champ d'application de la formation professionnelle

Article 4

Redéfinition des actions entrant dans le champ de la formation professionnelle

Adopté par la commission avec modifications

L'article 4 redéfinit le champ des actions entrant dans le périmètre de la formation professionnelle en procédant à trois modifications majeures.

D'une part, il rationalise le périmètre de la formation professionnelle en substituant à la longue liste actuelle d'actions de formation une série resserrée de quatre actions concourant au développement des compétences. Les dispositions relatives à la formation professionnelle s'appliqueront désormais aux actions de formation, aux bilans de compétences, aux actions permettant la validation des acquis de l'expérience et aux actions d'apprentissage. Elles ne se limitent donc plus, par construction, à la seule formation professionnelle continue et couvrent désormais l'ensemble du champ de la formation professionnelle.

D'autre part, il clarifie la notion d'action de formation et redéfinit son objet, dans une approche résolument orientée vers la montée en qualification et le soutien à la mobilité professionnelle. Il favorise par là même le recours aux nouvelles modalités de formation, en reconnaissant notamment la portée des actions de formation en situation de travail (FEST).

Enfin, il redéfinit le champ couvert par les formations certifiantes.

I. UNE LISTE D' ACTIONS DE FORMATION MANQUANT DE LISIBILITÉ ET DE COHÉRENCE

- L'article L. 6313-1 du code du travail identifie une longue série d'actions de formation, progressivement enrichie au fil de l'émergence de nouveaux besoins et priorités.

Le tableau ci-dessous associe à chaque action de formation l'objectif assigné par le droit en vigueur.

**LISTE DES ACTIONS DE FORMATION
DÉFINIES À L'ARTICLE L. 6313-1 DU CODE DU TRAVAIL**

<p align="center">Actions de préformation et de préparation à la vie professionnelle</p> <p>Permettre à toute personne, sans qualification professionnelle et sans contrat de travail, d'atteindre le niveau nécessaire pour suivre un stage de formation professionnelle ou pour entrer directement dans la vie professionnelle</p>	<p align="center">Actions d'adaptation et de développement des compétences des salariés</p> <p>Favoriser l'adaptation des salariés à leur poste de travail, à l'évolution des emplois, ainsi que leur maintien dans l'emploi, et participer au développement de leurs compétences</p>
<p align="center">Actions de promotion de l'égalité professionnelle</p> <p>Promouvoir la mixité dans les entreprises et sensibiliser à la lutte contre les stéréotypes sexistes</p>	<p align="center">Actions de promotion professionnelle</p> <p>Permettre à des travailleurs d'acquérir une qualification plus élevée</p>
<p align="center">Actions de prévention</p> <p>Réduire, pour les salariés dont l'emploi est menacé, les risques résultant d'une qualification inadaptée à l'évolution des techniques et des structures des entreprises, en les préparant à une mutation d'activité, soit dans le cadre, soit en dehors de leur entreprise</p>	<p align="center">Actions de conversion</p> <p>Permettre à des salariés dont le contrat de travail est rompu d'accéder à des emplois exigeant une qualification différente, ou à des non-salariés d'accéder à de nouvelles activités professionnelles.</p>
<p align="center">Actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances</p> <p>Offrir aux travailleurs les moyens d'accéder à la culture, de maintenir ou de parfaire leur qualification et leur niveau culturel ainsi que d'assumer des responsabilités accrues dans la vie associative</p>	<p align="center">Actions de formation continue relative à la radioprotection des personnes prévues à l'article L. 1333-19 du code de la santé publique</p> <p>Assurer la formation théorique et pratique des professionnels exposés à des actes ionisants</p>
<p align="center">Actions de formation relatives à l'économie et à la gestion d'entreprise</p> <p>Permettre la compréhension par les salariés du fonctionnement et des enjeux de l'entreprise</p>	<p align="center">Actions de formation relatives à l'intéressement</p> <p>Permettre aux salariés de comprendre l'intéressement, la participation et les dispositifs d'épargne salariale et d'actionnariat salarié</p>
<p align="center">Actions permettant de réaliser un bilan de compétences</p> <p>Permettre à des travailleurs d'analyser leurs compétences professionnelles et personnelles ainsi que leurs aptitudes et leurs motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation</p>	<p align="center">Actions permettant aux travailleurs de faire valider les actions de l'expérience</p> <p>Permettre aux travailleurs de faire valider les acquis de leur expérience en vue de l'acquisition d'une certification enregistrée au RNCP</p>
<p align="center">Actions de création ou reprise d'entreprise</p> <p>Permettre la création ou la reprise d'une entreprise agricole, artisanale, commerciale ou libérale</p>	<p align="center">Actions de lutte contre l'illettrisme</p> <p>Lutter contre l'illettrisme et favoriser l'apprentissage de la langue française</p>
<p align="center">Actions de formation continue relatives au développement durable et à la transition énergétique</p> <p>permettre l'acquisition des compétences nécessaires à la connaissance des techniques de mise en œuvre et de maintenance des énergies renouvelables, ainsi que des dispositifs d'efficacité énergétique et de recyclage</p>	

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue est complété par les actions permettant à des salariés, à des travailleurs non-salariés ou à des retraités de participer à un jury d'examen ou de validation des acquis de l'expérience.

● L'identification d'une série précise d'actions de formation est indispensable dans son principe afin de répondre aux finalités de la formation professionnelle continue, qui constitue une obligation nationale aux termes de l'article L. 6111-1 du code précité. Quelle qu'elle soit, l'action de formation doit être orientée vers les objectifs de la formation professionnelle, qui vise

l'actualisation des connaissances et des compétences, l'évolution professionnelle et la progression d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle.

Cette identification d'actions justifie, *a contrario*, que les actions non professionnalisantes – dont l'objet peut par exemple être le bien-être personnel – n'entrent pas dans le champ de la formation professionnelle continue. La jurisprudence a ainsi exclu de ce champ, à titre d'exemple, les prestations d'enseignement de gymnastique énergétique chinoise, de feng shui ou de « somato-relaxologie »⁽¹⁾.

● Si elle reste indispensable dans son principe, l'identification d'actions de formation professionnelle doit néanmoins être opérationnelle et lisible. Or, la liste définie par le législateur s'apparente aujourd'hui davantage à un inventaire disparate qu'à un corpus cohérent et resserré.

Par ailleurs, elle ne distingue pas les actions de formation au sens strict – qui recourent la plupart des items identifiés – des actions spécifiques que constituent la VAE ou les bilans de compétences.

Enfin, elle limite son champ à la seule formation professionnelle continue, là où l'apprentissage – qui relève de la formation professionnelle initiale – a vocation à s'inscrire dans la série de formations participant au développement des compétences et à l'insertion sur le marché du travail.

II. LA RATIONALISATION DU CHAMP DES ACTIONS CONCOURANT AU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

L'article 4 du projet de loi reconstruit le champ des actions de formation, désormais plus largement dénommées « *actions concourant au développement des compétences* ». La notion d'actions de formation n'apparaît donc plus comme une catégorie générique mais comme l'une des composantes de ces actions (1° du II).

Plus fondamentalement, le nouveau périmètre ne se limite plus à la seule formation professionnelle continue et couvre désormais l'ensemble du champ de la formation professionnelle. Le I en tire les conséquences dans l'intitulé du code du travail qui s'y rapporte.

En conséquence, et en cohérence avec l'esprit de continuité de la formation tout au long de la vie portée par les autres dispositifs du projet de loi, l'apprentissage intègre le chapitre des actions concourant au développement des compétences, aux côtés de trois autres catégories d'actions clairement identifiées.

Le 2° du I définit ainsi à l'article L. 6313-1 du code précité une liste claire et resserrée de quatre leviers concourant au développement des compétences :

(1) Notamment aux termes des jurisprudences CAA Marseille, 28.06.2007, n° 03MA2088, ou CAA Nantes, 30.12.2005, n° 04NT00133.

- les actions de formation ;
- les bilans de compétences ;
- les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience ;
- les actions d'apprentissage.

Déclinées ci-après, les actions de développement des compétences verront leur contenu et leur mise en œuvre précisés par un décret en Conseil d'État.

A. UNE DÉFINITION RESSERRÉE DES ACTIONS DE FORMATION, PRENANT EN COMPTE SES NOUVELLES FORMES D'APPLICATION

Les actions de formation sont inscrites au sens large dans le champ des actions concourant au développement des compétences. Elles ne se déclinent plus en une série d'actions thématiques ou sectorielles mais sont désormais définies par leur objet.

• L'article L. 6312-2 précise une définition resserrée et actualisée de la notion d'action de formation, comme « *parcours pédagogique permettant d'atteindre un objectif professionnel* ».

Cette définition générique, qui vise à couvrir l'ensemble des actions de formation poursuivant cet objet, est désormais doublée d'une prise en compte explicite des nouvelles réalités de mise en œuvre de ces actions.

De fait, l'action de formation classique – prenant la forme d'un présentiel sur une période clairement délimitée – coexiste désormais avec de nouvelles formes de délivrance de l'action de formation. Deux d'entre elles sont explicitement reconnues, aux termes de la nouvelle rédaction :

– les formations réalisées « *en tout ou partie à distance* », qui permettent notamment de bénéficier de l'ensemble des innovations pédagogiques offertes par la digitalisation ;

– celles réalisées « *en situation de travail* », plus communément appelées « FEST ».

L'essor des FEST

Les formations en situation de travail (FEST) concrétisent l'ambition d'un travail formateur, permettant d'acquérir de nouvelles compétences par un apprentissage pratique, directement sur le lieu de production. Cette notion traduit l'essor, plus global, de dispositifs de professionnalisation permettant la montée en compétences au plus près de la réalité du travail. Les contrats d'alternance ou les périodes de mise en situation professionnelle s'inscrivent dans cette même perspective.

Rompant avec une approche essentiellement administrative, les FEST démontrent aujourd'hui leur utilité mais ne peuvent pas s'appuyer sur un cadre juridique favorisant leur essor et ne sont pas reconnues comme des actions de formation.

Les expérimentations menées ces dernières années – sous l'égide notamment du Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation COPANEF – ont permis d'identifier les principes-clefs pour encourager le recours aux FEST sans les confondre avec l'activité productive. Il s'agit notamment d'éviter leur confusion avec la VAE qui, si elle correspond souvent à une évaluation sur le lieu de travail, donne accès à une certification et n'implique pas le suivi d'un processus pédagogique intentionnel.

● L'article L. 6312-3 complète cette définition par l'identification de quatre objets, constituant autant de buts assignés au parcours pédagogique suivi. Le tableau suivant recense ces quatre objectifs désormais définis :

LES QUATRE OBJETS DES ACTIONS DE FORMATION AUX TERMES DU PROJET DE LOI

<p>1. L'accès à l'emploi des moins qualifiés</p> <p>Permettre à toute personne, sans qualification professionnelle et sans contrat de travail, d'accéder dans les meilleures conditions à un emploi.</p>	<p>2. Le maintien dans l'emploi et l'accès à la qualification</p> <p>Favoriser l'adaptation des travailleurs au poste de travail, à l'évolution des emplois, et participer au développement de leurs compétences en lien ou non avec leur poste de travail. Les actions peuvent permettre à des travailleurs d'acquérir une qualification plus élevée.</p>
<p>3. L'accompagnement aux mutations d'activité</p> <p>Réduire, pour les travailleurs dont l'emploi est menacé, les risques résultant d'une qualification inadaptée à l'évolution des techniques et des structures des entreprises, en les préparant à une mutation d'activité, soit dans le cadre soit en dehors de leur entreprise. Les actions peuvent permettre à des salariés dont le contrat de travail est rompu d'accéder à des emplois exigeant une qualification différente, ou à des non-salariés d'accéder à de nouvelles activités professionnelles.</p>	<p>4. Le soutien et l'accompagnement de l'évolution professionnelle</p> <p>Favoriser la mobilité professionnelle.</p>

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Tirant les conséquences de cette redéfinition de la notion d'action de formation le 3° du II abroge les articles qui déclinaient, jusqu'alors, la longue liste thématique d'actions de formation.

B. LES BILANS DE COMPÉTENCES, DÉSORMAIS TRANSMIS À L'OPÉRATEUR DU CEP

Les bilans de compétences constituent la deuxième catégorie d'action concourant au développement des compétences.

Le droit en vigueur – qui, sur ce point, n'est pas modifié – les définit comme des prestations permettant au travailleur d'analyser ses compétences – professionnelles et personnelles – ainsi que ses aptitudes et ses motivations, afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation. Ce bilan ne peut être réalisé qu'avec le consentement du salarié, qui est seul destinataire des résultats détaillés et du document de synthèse.

Le 4° du II procède à deux aménagements du dispositif :

– d'une part, le document de synthèse issu du bilan de compétences pourra être transmis, à sa demande, au conseiller en évolution professionnelle. Le bénéficiaire n'en sera donc plus le « *seul* » destinataire ;

– d'autre part, la durée du bilan de compétences est rapatriée aux côtés des dispositions définissant cette action. Aucune modification de fond n'y est toutefois apportée, la durée restant plafonnée à 24 heures de temps de travail, consécutives ou non.

Le III abroge, en conséquence, l'article L. 6322-44 du code du travail qui précisait, jusqu'alors, la durée du bilan de compétences.

C. LES ACTIONS DE VAE, À DROIT CONSTANT

Les actions de validation des acquis de l'expérience (VAE) constituent la troisième catégorie d'action concourant au développement des compétences.

Le 5° du II, qui rehausse en conséquence la disposition associée dans le champ de la formation professionnelle, n'apporte pas de modification de fond à ce régime. La VAE vise donc toujours l'acquisition d'une certification professionnelle enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) au titre de l'expérience professionnelle et de ses acquis.

Modification rédactionnelle, cette notion de « *certification professionnelle* » se substitue aux diplômes, titres à finalité professionnelle et certifications de qualification professionnelle enregistrés au RNCP, jusqu'alors visés par la rédaction du code.

D. LES ACTIONS D'APPRENTISSAGE, REJOIGNANT LES AUTRES ACTIONS ET POUVANT ÊTRE PRÉCÉDÉES D'UNE PRÉPARATION

• Les actions d'apprentissage constituent la quatrième action de développement des compétences et ne constituent plus, à ce titre, une catégorie d'actions à part et exclue du champ de la formation professionnelle.

Le 6° du I adapte l'objet de l'apprentissage et crée le dispositif de « *préparation à l'apprentissage* » tel que débattue lors de la concertation sur l'apprentissage présidée par Mme Sylvie Brunet ⁽¹⁾.

• L'objet actuel de l'apprentissage, défini à l'article L. 6211-1 du code du travail, est de « *donner à des jeunes travailleurs, ayant satisfait à l'obligation scolaire, une formation générale, théorique et pratique, en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications professionnelles* » ⁽²⁾.

La nouvelle rédaction ne modifie pas l'objet précité mais le complète dans le chapitre consacré aux actions de développement des compétences.

LES QUATRE OBJETS DES ACTIONS D'APPRENTISSAGE AUX TERMES DU PROJET DE LOI

<p>1. L'acquisition d'un diplôme ou d'un titre</p> <p>Permettre aux travailleurs titulaires d'un contrat d'apprentissage d'obtenir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistré au RNCP.</p>	<p>2. Associer formation théorique et pratique</p> <p>Dispenser aux travailleurs titulaires d'un contrat d'apprentissage, ainsi qu'aux apprentis originaires de l'Union européenne en mobilité en France, une formation générale associée à une formation technologique et pratique, qui complète la formation reçue en entreprise et s'articule avec elle.</p>
<p>3. Favoriser la montée en compétences</p> <p>Contribuer au développement des connaissances, des compétences et de la culture nécessaire à l'exercice de la citoyenneté.</p>	<p>4. Permettre la poursuite des études</p> <p>Contribuer au développement de l'aptitude des apprentis à poursuivre des études par les voies de l'apprentissage, de l'enseignement professionnel ou technologique, ou par toute autre voie.</p>

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

• Le dispositif de préparation à l'apprentissage complète la définition de l'action d'apprentissage, afin de faciliter l'atteinte des objectifs mentionnés *supra*.

La rédaction précise le public, le contenu, le moment et l'instance organisatrice de cette préparation :

(1) Rapport issu de la concertation accessible à cette adresse : <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport-concertation-apprentissage-30-01-2018.pdf>.

(2) Cet objet défini à l'article L.6211-1 est par ailleurs complété, aux termes de l'article 7 du projet de loi, qui ajoute la mission de contribuer à l'insertion professionnelle.

– le public, tout d’abord, couvre les personnes qui souhaitent s’orienter ou se réorienter par la voie de l’apprentissage ;

– le contenu, ensuite, comprend toute action qui permet de développer les connaissances et les compétences de l’individu accompagné, et de faciliter son intégration dans l’emploi, en cohérence avec son projet professionnel ;

– le moment, aussi, est fixé en amont du contrat d’apprentissage, lors de sa signature ;

– l’instance organisatrice, enfin, est le centre de formation des apprentis (CFA) ou tout organisme ou établissement qui sera visé par un arrêté conjoint des ministres chargés de la formation professionnelle, de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de l’enseignement agricole.

Selon les informations transmises par le Gouvernement à la rapporteure, l’arrêté conjoint ne sera pas nominatif mais listera des catégories d’organismes ou d’établissements éligibles.

III. LA REDÉFINITION DE LA NOTION DE FORMATION CERTIFIANTE

L’article 4 complète ce dispositif par la redéfinition de la notion de formation certifiante.

Trois catégories de formations sont désormais visées :

– les formations sanctionnées par une certification professionnelle enregistrée au RNCP ;

– celles sanctionnées par l’acquisition d’un bloc de compétences ;

– celles sanctionnées par une certification enregistrée au répertoire spécifique des certifications et des habilitations (RSCH), regroupant les compétences transversales.

Dans le cas où la formation suivie n’entre pas dans l’une de ces trois catégories, le bénéficiaire de la formation peut néanmoins recevoir une attestation et s’en prévaloir.

La politique de certification professionnelle n’est toutefois pas l’objet du présent article mais de l’article 14 du projet de loi, qui en précise la portée et les modifications substantielles apportées par le texte.

*

Outre sept amendements rédactionnels de la rapporteure et un amendement rédactionnel de M. Gérard Cherpion, la commission a adopté deux amendements de fond relatif aux actions d’apprentissage :

– un amendement de Mme Sylvie Charrière, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, précise que l'objectif de développement de l'aptitude des apprentis à poursuivre leurs études s'applique à l'apprentissage quel qu'en soit la filière ;

– un amendement du Gouvernement complète le dispositif de préparation à l'apprentissage par un statut pour ses bénéficiaires, associé à une affiliation obligatoire à un régime de sécurité sociale.

*

* *

Article 4 bis

Éligibilité à la VAE des activités effectuées au sein d'un organisme d'accueil communautaire et d'activités solidaires

Introduit par la commission

L'article 4 *bis* prévoit explicitement l'éligibilité à la validation des acquis de l'expérience des activités effectuées par les personnes accueillies dans des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires (OACAS).

L'article 4 *bis* résulte de l'adoption de trois amendements identiques portant article additionnel, présentés par MM. Paul Christophe et Brahim Hammouche et Mme Ericka Bareigts.

Il complète l'article L. 265-1 du code de l'action sociale et des familles relatif au statut des personnes accueillies dans des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires (OACAS) afin de prévoir l'éligibilité des activités qui y sont exercées à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Reprenant le délai de droit commun prévu à l'article L. 335-5 du code de l'éducation, le dispositif prévoit donc qu'une activité de douze mois effectuée par un travailleur solidaire au sein d'un tel organisme permettra d'engager une procédure de VAE.

*

* *

Section 2 Qualité

Article 5

Généralisation d'une certification qualité des organismes de formation

Adopté par la commission avec modifications

L'article 5 instaure un système de certification des organismes de formation destiné à garantir le respect de l'exigence de qualité des actions délivrées.

Applicable à compter du 1^{er} janvier 2021 à l'ensemble des prestataires financés par les fonds publics ou mutualisés de la formation professionnelle, cette obligation de certification pourra être délivrée par le Comité français d'accréditation (COFRAC) ou par toute autre instance de labellisation reconnue par France compétences.

L'évaluation de la qualité des actions de formation reposera sur un référentiel national qui déclinera en indicateurs les différents critères de qualité définis par décret.

Elle s'imposera à l'ensemble des prestataires d'actions de formation professionnelle, dépassant ainsi le champ jusqu'alors limité à la seule formation professionnelle continue et intégrant donc, en conséquence, les actions d'apprentissage.

I. LA CONSTRUCTION LENTE MAIS CONTINUE D'UN SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DES FORMATIONS

L'enjeu de la qualité des formations est longtemps resté en dehors des débats relatifs à la politique de formation professionnelle. Progressivement pris en compte, sous l'influence notamment du cadre européen, cet enjeu a finalement été consacré par la loi du 5 mars 2014 ⁽¹⁾, sans répondre pour autant totalement au défi de mise en place d'un cadre de contrôle effectif et harmonisé de la qualité des formations.

A. L'ÉMERGENCE À PAS COMPTÉS DE L'ENJEU DE LA QUALITÉ DES FORMATIONS

L'exigence de formations de qualité, partagée en théorie par tous, est longtemps restée la grande absente du cadre juridique applicable aux organismes de formation.

• Une première tentative est observée dans les années 1990, avec la création d'une procédure d'habilitation des programmes de formation. Portée par le Secrétaire d'État chargé de la Formation professionnelle, M. André Laignel et inscrite dans la loi du 4 juillet 1990 ⁽²⁾, cette procédure prenait la forme d'une

(1) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

(2) Loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail.

habilitation des programmes de formation des organismes de formation bénéficiant des concours financiers de l'État.

En l'absence de publication du décret d'application, toutefois, cette procédure rejoindra le long cortège des idées saluées et aussitôt enterrées.

- C'est finalement sous l'impulsion de l'Union européenne que l'exigence de formations de qualité sera prolongée, portée par le Cadre européen de référence pour l'assurance de qualité (CERAQ).

Conçu comme un soutien à la libre-circulation de la main d'œuvre, ce cadre prévoit des mécanismes internes et externes de contrôle de la qualité des systèmes d'enseignement et de formation professionnels. Il prend surtout la forme d'indicateurs destinés à orienter les utilisateurs vers les programmes répondant le mieux à leur projet. Dans ce contexte, la France a désigné le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) comme opérateur de référence de la France auprès de l'Union européenne sur cet enjeu de qualité.

B. LA CONSÉCRATION INACHEVÉE D'UN CONTRÔLE QUALITÉ EN 2014

La prise en compte de l'exigence de qualité des formations est finalement rendue effective par la loi du 5 mars 2014 précitée, reprenant en ce sens les conclusions des partenaires sociaux quelques mois plus tôt.

- L'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013 ⁽¹⁾ définit, à son article 12, l'enjeu de qualité des formations comme la « *capacité à conduire ceux qui en bénéficient à l'acquisition de la qualification et/ou des compétences visées* ».

Il rappelle le rôle des branches professionnelles dans la conduite d'une politique d'amélioration de la qualité de la formation au service des entreprises et des salariés, appelant notamment un suivi des dispositions prises par les opérateurs paritaires collecteurs agréés (OPCA) en ce sens.

- Le législateur consacre finalement cette ambition en 2014, en introduisant dans le code du travail une section consacrée à la qualité des actions de formation professionnelle continue.

Initialement absente du projet de loi, cette ambition est introduite dans les débats parlementaires, des propositions relatives à une obligation d'agrément étant alors discutées. L'option finalement retenue prend la forme d'une obligation pour les financeurs publics et paritaires de la formation professionnelle de s'assurer « *de la capacité du prestataire de formation (...) à dispenser une formation de qualité* ».

Inscrite à l'article L. 6316-1 du code du travail, cette exigence s'impose :

(1) Accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013, relatif à la formation professionnelle.

- aux OPCA ;
- aux organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF) ;
- à l'État ;
- aux régions ;
- à Pôle emploi ;
- à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH).

Les actions de formation concernées par ce contrôle étant celles visées à l'article L. 6313-1 du même code, étaient ainsi visées l'ensemble des actions relevant du champ de la formation professionnelle continue. *A contrario*, les actions d'apprentissage – jusqu'alors en dehors du champ de l'article précité – n'étaient donc pas concernées.

**Critères et mise en œuvre du contrôle de la qualité des actions de formation
au sens de la loi du 5 mars 2014**

Le décret du 30 juin 2015⁽¹⁾ a défini les critères et les modalités du contrôle de la qualité des actions de formation.

Six critères sont retenus pour apprécier la qualité d'une action de formation :

- l'identification précise des objectifs de la formation et son adaptation au public formé ;
- l'adaptation des dispositifs d'accueil, de suivi pédagogique et d'évaluation aux publics de stagiaires ;
- l'adéquation des moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement à l'offre de formation ;
- la qualification professionnelle et la formation continue des personnels chargés des formations ;
- les conditions d'information du public sur l'offre de formation, ses délais d'accès et les résultats obtenus ;
- la prise en compte des appréciations rendues par les stagiaires.

Il revient aux financeurs d'identifier sur un catalogue les prestataires de formation qui remplissent, cumulativement, ces critères qualité. Ce catalogue de référence est mis à la disposition du public par chaque financeur.

(1) Décret n° 2015-790 du 30 juin 2015 relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue.

En complément, le CNEFOP a établi une liste des certifications et labels généralistes ⁽¹⁾ et spécialisés ⁽²⁾ dont les exigences sont conformes aux critères de qualité d'une action de formation. L'attribution de cette certification ou label confère alors une présomption de respect des critères qualité à son bénéficiaire, sans dispenser pour autant les financeurs de l'obligation de mettre en place les procédures adéquates de vérification du respect des critères qualité.

Les prestataires voient donc la qualité de leurs actions mesurée soit dans le cadre de leurs procédures internes d'évaluation, soit par le bénéfice d'une certification ou d'un label inscrit sur la liste du CNEFOP.

L'ensemble des financeurs se sont progressivement appropriés cette démarche qualité, mettant en place le cas échéant leur propre grille d'évaluation.

Peuvent ainsi être mentionnés :

– le catalogue qualité de Pôle emploi, défini par une instruction de Pôle emploi d'avril 2017 ⁽³⁾ ;

– le catalogue qualité de l'AGEFIPH, qui recense depuis 2017 les formations financées par l'institution et répondant aux critères qualité ;

– l'outil « Datadock », mis en place par les OPCA et les OPACIF.

Le référencement des organismes de formation par Datadock

Datadock ⁽⁴⁾ est un entrepôt de données commun aux OPCA et aux OPACIF permettant de recenser les organismes de formation qui respectent les indicateurs déclinant les six critères de qualité. Il prend la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE) créé en décembre 2017 par 43 opérateurs.

Une fois inscrit sur Datadock et après avoir déposé l'ensemble des justificatifs demandés, l'organisme de formation devient « référençable » sur le catalogue de tout OPCA ou OPACIF. Il revient alors à ces derniers de les « référencer », c'est-à-dire de les inscrire sur le catalogue de référence.

Ce contrôle de qualité s'exerce *a priori* depuis le 1^{er} juillet 2017 : pour bénéficier du financement d'un OPCA ou d'un OPACIF, l'organisme de formation doit au préalable avoir été référencé.

(1) Accessible ici : <http://www.cnefop.gouv.fr/qualite/liste-des-certifications-et-labels-generalistes-du-cnefop.html>.

(2) Accessible ici : <http://www.cnefop.gouv.fr/qualite/liste-des-certifications-et-labels-specialises-du-cnefop.html>.

(3) Accessible ici : <http://www.bo-pole-emploi.org/bulletinsofficiels/instruction-n-2017-16-du-19-avri.html?type=dossiers/2017/bope-n2017-35-du-19-avril-2017>.

(4) Pour une présentation exhaustive des modalités de référencement et des participants à ce groupement : <https://www.data-dock.fr/>.

• La définition du nouveau cadre qualité par la réforme de 2014 a initié une dynamique sans précédent entre les acteurs de la formation professionnelle, ayant permis d'accélérer sensiblement la convergence des approches qualité.

Tel est le principal enseignement du rapport du CNEFOP relatif aux démarches qualité menées dans le champ de la formation professionnelle et publié en janvier 2018 ⁽¹⁾.

Le CNEFOP préconise de s'appuyer sur les avancées de la loi du 5 mars 2014 pour passer à une « étape II » de la politique en matière de qualité permettant d'inscrire cette dynamique dans la durée.

Tel est précisément l'objet du projet de loi.

II. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME AMBITIEUX DE CERTIFICATION DES ORGANISMES DE FORMATION

L'article 5 du projet de loi prolonge et concrétise l'ambition d'un contrôle effectif et garanti de la qualité des actions délivrées par les organismes de formation financés sur fonds publics ou mutualisés.

Pour ce faire, il instaure une procédure de certification vérifiant le respect d'indicateurs de qualité dans le cadre d'un référentiel national.

L'ensemble des modalités d'application de ce nouveau « *chapitre qualité* » seront précisées par un décret en Conseil d'État. La publication de ce dernier interviendra au plus tard au 1^{er} janvier 2019 (c) du **III**).

A. L'OBLIGATION DE CERTIFICATION DES ORGANISMES FINANCÉS PAR LES FONDS PUBLICS OU MUTUALISÉS

L'article 5 met en place une procédure de certification des organismes de formation financés par des fonds publics ou mutualisés, applicable à compter du 1^{er} janvier 2021 (**III**).

Il définit une double série d'acteurs ayant vocation respectivement à obtenir et à délivrer cette accréditation.

• S'agissant des acteurs visés par l'obtention d'une certification (2° du **I**), en premier lieu, la nouvelle rédaction de l'article L. 6316-1 du code du travail vise les prestataires mentionnés à l'article L. 6351-1, c'est-à-dire ceux qui délivrent les actions de développement des compétences – succédant aux actions de formation aux termes de l'article 4 du projet de loi.

(1) Rapport faisant la synthèse des démarches Qualité menées dans le champ de la formation professionnelle en lien avec les financeurs, 2017 (janvier 2018), accessible ici : <http://www.cnefop.gouv.fr/rapports-139/rapport-qualite-du-cnefop.html>.

L'obligation de certification vise néanmoins les seuls prestataires obtenant un financement public ou mutualisé. Sont ainsi visés, plus précisément, les prestataires financés par :

- un opérateur de compétences – cette dernière catégorie succédant à l'OPCA ;
- l'État ;
- les régions ;
- la Caisse des dépôts et consignations ;
- Pôle emploi ;
- l'AGEFIPH.

Ces six institutions opèrent, à leur tour, des contrôles complémentaires destinés à s'assurer de la qualité des formations effectuées.

Par exception, seront réputés exonérés de cette obligation de certification, pour les actions dispensées par la voie de l'apprentissage :

- les établissements d'enseignement secondaire ou supérieur publics ;
- les établissements privés à but non lucratif ;
- les établissements dont les formations sont évaluées par les Commissions des titres d'ingénieur.

Cette exception est justifiée par les évaluations propres à ces formations, les établissements étant déjà évalués lors de la reconnaissance du grade par le ministère. Le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) et la commission consultative des établissements d'enseignement supérieurs privés (CCESP) procèdent, par ailleurs, à leurs propres évaluations.

● S'agissant des acteurs habilités à délivrer cette certification (3° du I), en second lieu, le nouvel article L. 6316-2 du même code identifie deux catégories d'acteurs :

– d'une part, tout organisme accrédité par le Comité français d'accréditation (COFRAC), organisme national certificateur de droit commun. Dans le respect du droit de l'Union européenne, tout autre organisme signataire de l'accord européen multilatéral pris dans le cadre de la coordination européenne des organismes d'accréditation sera également compétent pour délivrer cette accréditation ;

– d'autre part, toute instance de labellisation reconnue par France compétences, sur la base du référentiel national analysé *infra*.

Le coût d'une certification est estimé par l'étude d'impact du projet de loi à 3 000 euros ⁽¹⁾, un renouvellement devant ensuite être obtenu tous les ans ou tous les trois ans, selon les certifications. Déduction faite des organismes de formation ne recevant aucun financement public ou mutualisé, l'obligation de certification devrait s'appliquer à près de 50 000 organismes.

B. LE RÉFÉRENTIEL NATIONAL COMME SUPPORT D'UN CONTRÔLE HARMONISÉ DE LA QUALITÉ DES FORMATIONS

L'ensemble du système de garantie de la qualité des formations – de l'octroi de la certification aux contrôles complémentaires opérés par les financeurs – reposera sur un nouveau document unique, dénommé « *référentiel national* ». Il sera déterminé par décret et entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2019 (**b**) du **III**).

Le nouvel article L. 6316-3 du code du travail en définit l'objet, les modalités d'élaboration et des éléments de contenu :

– s'agissant de l'objet, le référentiel national fixera les indicateurs d'appréciation des critères de qualité définis par décret en Conseil d'État, et les modalités d'audit associées à mettre en œuvre ;

– s'agissant des modalités d'élaboration, le référentiel sera défini par décret pris après de France compétences. Il s'agit d'une disposition miroir à celle prévue par l'article 16 du projet de loi, prévoyant l'avis de France compétences sur ce référentiel, en cohérence avec sa mission de « *suivi et (d')évaluation de la qualité des actions de formation dispensées* » ;

– s'agissant du contenu, il est uniquement précisé que le référentiel devra prendre en compte « *les spécificités des publics accueillis et des actions dispensées par apprentissage* ». Ce fondement législatif permettra de tirer les conséquences de l'élargissement du champ du contrôle à l'ensemble des actions, y compris celles d'apprentissage qui répondent à des objectifs, à un public et à des exigences propres.

C. L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DE L'OBLIGATION DE QUALITÉ

La vérification de la qualité des formations délivrées se limitait, jusqu'alors, aux seules actions entrant dans le champ de la formation professionnelle continue.

Cette restriction semble dépassée à au moins deux titres :

– d'une part, elle laisse de côté les actions d'apprentissage, dont le succès et la valorisation sont pourtant conditionnés à la qualité de la formation dispensée ;

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 67.

– d’autre part, elle est en décalage avec le dépassement du champ de la formation professionnelle continue pour atteindre celui, plus général, de la formation professionnelle. Les actions d’apprentissage étant désormais régies par le même chapitre que les autres actions de développement des compétences, aux termes de l’article 4 du projet de loi, l’extension de l’obligation de qualité aux organismes délivrant des actions d’apprentissage apparaît comme une conséquence directe et indispensable.

Le 1^{er} du I, applicable dès le 1^{er} janvier 2019 (a) du III), rebaptise donc le chapitre du code du travail consacré à la qualité des actions de formation, en supprimant la référence à la formation professionnelle « *continue* ».

En cohérence, cette dernière sera également supprimée dès le 1^{er} janvier 2019 dans la rédaction actuellement en vigueur de l’article L. 6316-1 du code du travail (II).

*

Outre deux amendements rédactionnels de la rapporteure, la commission a adopté deux amendements relatifs au champ d’application de l’obligation de certification qualité ;

– à l’initiative du Gouvernement, un amendement a étendu aux organismes financés par les nouvelles commissions paritaires interprofessionnelles régionales créées à l’article 1^{er} du projet de loi le champ d’application de cette certification ;

– sur proposition de M. Bernard Perrut, Mmes Michèle de Vaucouleurs et Fadila Khattabi, M. Sylvain Maillard, Mme Sarah El Haïry et M. Gilles Lurton, six amendements identiques ont supprimé l’exception applicable aux établissements d’enseignement secondaire ou supérieur publics et aux établissements d’enseignement supérieur privés à but non lucratif. L’obligation de certification qualité s’imposera ainsi à l’ensemble des établissements et organismes financés à partir des fonds publics ou mutualisés, quel que soit leur statut.

*

* *

Article 6

Création du plan de développement des compétences et aménagement du régime de l'entretien professionnel

Adopté par la commission avec modifications

L'article 6 procède à la transformation du plan de formation en « *plan de développement des compétences* ». Supprimant la distinction actuelle et formelle entre les actions d'adaptation et de maintien dans l'emploi et celles de développement des compétences, il clarifie le cadre juridique du principal outil de formation des salariés à l'initiative de l'employeur.

La mise en place du plan de développement des compétences prolonge et complète la modernisation de la notion d'action de formation, désormais dénommée action concourant au développement des compétences aux termes de l'article 4 du projet de loi.

L'article 6 aménage, par ailleurs, le régime de l'entretien professionnel, afin d'encourager l'abondement du compte personnel de formation (CPF) par l'employeur et d'adapter, par la négociation collective, les modalités et la périodicité de l'appréciation du parcours du salarié, permettant ainsi la prise en compte de la réalité de l'entreprise.

I. LA TRANSFORMATION DU PLAN DE FORMATION EN PLAN DE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES

L'employeur doit remplir une obligation d'adaptation de ses salariés à leur poste de travail et de maintien de leur employabilité tout au long de l'exécution du contrat de travail, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations.

Pour remplir cette obligation et dans le cadre de son pouvoir de direction, l'employeur met en œuvre un plan de formation, devenu le principal outil à son initiative en matière de formation professionnelle continue.

Progressivement simplifié, ce plan appelle aujourd'hui une actualisation tirant les conséquences de la nouvelle réalité de la formation professionnelle et de la transformation des actions de formation en actions de développement des compétences prévue à l'article 4 du projet de loi. Cette actualisation complète par ailleurs celle opérée à l'article 1^{er} pour la deuxième principale voie d'accès à la formation que constitue le compte personnel de formation (CPF), cette fois à l'initiative du salarié.

A. UN PLAN DE FORMATION SEGMENTÉ ET DÉPASSÉ

• Le code du travail prévoit que l'accès du salarié à la formation professionnelle continue à l'initiative de l'employeur est assuré « *le cas échéant, dans le cadre d'un plan de formation* » (article L. 6312-1).

Bien qu'il soit dépourvu de caractère obligatoire, le plan de formation constitue donc le principal outil à la main de l'employeur pour assurer le suivi d'actions de formation par ses salariés, et ainsi répondre à ses obligations en matière de formation professionnelle.

Traduction de son pouvoir de direction, l'employeur identifie les actions de formation qui seront inscrites dans le plan puis identifie unilatéralement les salariés qui partiront en formation ainsi que le moment de leur départ, au regard des besoins recensés dans l'entreprise.

La liberté de l'employeur de choisir les salariés qu'il souhaite envoyer en formation est néanmoins subordonnée au respect de critères objectifs. En conséquence, aucun salarié ne peut être écarté de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, ni faire l'objet d'une mesure discriminatoire en matière de formation.

D'autres exigences s'imposent à l'employeur dans ce domaine, qui ne peut par exemple, aux termes de la jurisprudence, imposer à un salarié de suivre une action de formation que si celle-ci correspond à sa qualification ⁽¹⁾.

• Plus fondamentalement au regard de la modification opérée par l'article 6, cette liberté de choix de l'employeur s'exerce sous réserve de respecter une obligation de catégorisation des actions de formation.

Le code du travail distingue actuellement deux catégories d'actions :

– les actions d'adaptation au poste de travail ou liées à l'évolution ou au maintien dans l'emploi (article L. 6321-2), d'une part ;

– les actions de développement des compétences (article L. 6321-6), d'autre part.

La catégorisation n'est pas purement formelle : elle entraîne le respect de règles distinctes en matière de rémunération et de moment de réalisation de l'action.

• Quelle que soit l'action suivie, le salarié partant en formation à la demande de son employeur dans le cadre du plan de formation exécute une mission professionnelle. Une distinction s'opère néanmoins selon que la formation est suivie sur le temps de travail ou en dehors, cette dernière hypothèse étant ouverte aux actions de développement des compétences.

(1) *Cass. Soc. du 03.02.2010, n° 08-41557.*

CONSÉQUENCES EMPORTEES PAR LES CATEGORIES DU PLAN DE FORMATION

Actions suivies	Adaptation au poste et évolution ou maintien dans l'emploi	Développement des compétences	
		Pendant le temps de travail	Hors temps de travail (limite de 80 heures par an et par salarié)
Période	Pendant le temps de travail	Pendant le temps de travail	Hors temps de travail (limite de 80 heures par an et par salarié)
Rémunération	Maintien intégral de la rémunération	Maintien intégral de la rémunération	Allocation de formation dont le montant est égal à 50 % de la rémunération nette de référence du salarié concerné
Régime	Décision unilatérale de l'employeur	Décision unilatérale de l'employeur	Accord écrit du salarié nécessaire
Conséquence	–	Engagements de l'employeur définis avant le départ en formation, relatifs notamment à l'accès à un autre poste ou à une augmentation salariale	

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Cette catégorisation apparaît aujourd'hui formelle et dépassée. De nombreuses difficultés à classer les actions de formation dans l'une ou l'autre des catégories du plan de formation sont constatées sur le terrain, là où une même action peut être correspondre à une adaptation au poste pour un premier salarié ou au développement des compétences pour un second.

B. LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES COMME PIVOT DE L'ACTION DE L'EMPLOYEUR EN MATIÈRE DE FORMATION

L'article 6 achève le processus de rationalisation engagé par la loi du 24 novembre 2009 ⁽¹⁾, ayant rapproché dans une même catégorie les actions d'adaptation au poste de travail et celles liées au maintien dans l'emploi.

L'ensemble des actions seront désormais rassemblées dans la même catégorie du plan de formation, dénommé « *plan de développement des compétences* » à compter du 1^{er} janvier 2019. L'article partage en ce sens l'objectif de transformation du plan de formation inscrit dans l'accord national interprofessionnel (ANI) du 22 février 2018 ⁽²⁾, aux termes duquel les partenaires sociaux s'accordaient sur la nécessaire mise en œuvre d'un « *plan d'adaptation et de développement des compétences* »

Les modifications opérées couvrent à la fois le champ d'accès des salariés à la formation professionnelle, le contenu du nouveau plan de développement des compétences et ses conséquences rédactionnelles dans le code du travail.

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

(2) Accord national interprofessionnel du 22 février 2018 pour l'accompagnement des évolutions professionnelles, l'investissement dans les compétences et le développement de l'alternance.

• Le 1^o, tout d'abord, redéfinit le champ d'accès des salariés à la formation professionnelle. En cohérence avec les modifications opérées aux articles 4 et 5 du projet de loi, la rédaction vise désormais l'accès des salariés à des actions de « *formation professionnelle* », le terme « *continue* » disparaissant.

Il tire par ailleurs les conséquences de la transformation du congé individuel de formation (CIF) en « CPF de transition »⁽¹⁾ et de la suppression des périodes de professionnalisation⁽²⁾.

Aux termes de sa nouvelle rédaction, l'article L. 6312-1 du code du travail prévoit donc l'accès des salariés à des actions de formation professionnelle couvrant trois catégories :

– d'une part, les actions à l'initiative de l'employeur, le cas échéant dans le cadre d'un plan de développement des compétences ;

– d'autre part, celles à l'initiative du salarié, notamment par la mobilisation du CPF ;

– enfin, dans le cadre des contrats de professionnalisation.

• Le 3^o, ensuite, précise le contenu du plan de développement des compétences, qui met fin à la catégorisation qui prévalait jusqu'ici dans le plan de formation. L'ensemble de ses modalités d'application seront précisées par un décret en Conseil d'État.

La nouvelle rédaction, simplifiée et allégée, pose le principe général d'actions de formation constituant un temps de travail effectif et donnant lieu au maintien de la rémunération. Ces formations couvrent :

– toute action de formation qui conditionne l'exercice d'une activité ou d'une fonction, en application d'une convention internationale ou de dispositions légales et réglementaires (**b**) du 3^o) ;

– toute autre action de formation effectuée sur le temps de travail (**c**) du 3^o).

À l'inverse, les actions de formation suivies en tout ou partie hors temps de travail répondent à un régime distinct et ne donnent donc pas lieu au maintien de la rémunération par l'entreprise. Il s'agit des actions de formation :

– déterminées par accord collectif d'entreprise ou, à défaut, de branche, dans une limite horaire par salarié fixée par cet accord ;

– décidées avec l'accord du salarié, en l'absence d'accord collectif, dans la limite de trente heures par an et par salarié – succédant ainsi aux 80 heures prévues par le droit en vigueur. Dans ce cas, l'accord du salarié est formalisé et

(1) Article 1^{er} du présent projet de loi

(2) Article 13 du présent projet de loi.

peut être dénoncé. Le refus du salarié de participer aux actions de formation ne peut alors pas constituer une faute ni un motif de licenciement (**d**) du 3° du I).

Le cas particulier des salariés pour lesquels la durée de travail est fixée par une convention de forfait en jours ou en heures sur l'année, jusqu'ici couvert par le droit, disparaît dans la nouvelle rédaction. Il conviendra de le rétablir lors de la discussion parlementaire.

● L'article 6 procède, enfin, à plusieurs modifications de coordination et de conséquence :

– en ne mentionnant plus explicitement certaines actions pouvant participer au développement des compétences – telles que les formations numériques –, l'objectif de la nouvelle rédaction étant de viser l'ensemble des actions de développement des compétences et d'éviter de réintroduire toute forme d'inventaire sectoriel (**a**) du 3° ;

– en supprimant l'ensemble des références au plan de formation (**a**) et **h**) du 3° ;

– en abrogeant les intitulés des sections du code du travail distinguant les différentes catégories de l'actuel plan de formation (**e**) du 3° du I ;

– en procédant à la renumérotation des articles du code du travail rendue nécessaire par l'abrogation de plusieurs articles (**g**) et **i**) du 3° ;

– en clarifiant la rédaction du dispositif applicable aux travailleurs saisonniers, qui peuvent bénéficier d'un abondement de leur CPF par accord de branche ou d'entreprise (**h**) du 3°).

Certaines modifications, toutefois, qui pourraient être interprétées comme de simples conséquences rédactionnelles en raison du silence de l'étude d'impact, appellent quelques précisions (**f**) du 3°. Sont ainsi supprimés :

– l'obligation pour l'entreprise de définir avec son salarié suivant une action de développement des compétences la nature des engagements auquel elle souscrit ;

– le versement d'une allocation de formation au salarié suivant une formation en dehors du temps de travail. Le salarié ne bénéficie pas d'un salaire ou d'une allocation hors temps de travail.

II. L'AMÉNAGEMENT DE L'OBLIGATION D'ENTRETIEN PROFESSIONNEL

A. UNE OBLIGATION INDISPENSABLE MAIS FORMELLE

● L'entretien professionnel a été conçu par l'ANI du 5 décembre 2003 ⁽¹⁾ puis complété par la loi du 5 mars 2014 précitée afin de faire du salarié un acteur de son évolution et de sa progression professionnelles. Cet entretien :

– est consacré aux perspectives d'évolution professionnelle du salarié, notamment en termes de qualification et d'emploi ;

– ne porte pas sur l'évaluation du travail du salarié, et se distingue ainsi clairement de l'entretien d'évaluation ;

– comporte également des informations relatives à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Organisé tous les deux ans à compter de l'embauche, cet entretien est proposé systématiquement au salarié qui reprend son activité au terme :

– d'un congé de maternité ;

– d'un congé parental d'éducation ;

– d'un congé de proche aidant ;

– d'un congé d'adoption ;

– d'un congé sabbatique ;

– d'une période de mobilité volontaire sécurisée ;

– d'une période d'activité à temps partiel consécutive à un congé de maternité ou d'adoption ;

– d'un arrêt longue maladie ;

– d'un mandat syndical.

● Un régime spécifique est prévu tous les six ans : à cette échéance, l'entretien professionnel prend la forme d'un état des lieux récapitulatif du parcours professionnel du salarié. Le document remis au salarié à cette occasion permet de vérifier que le salarié a bénéficié, durant cette période de six ans, des entretiens professionnels biannuels et des actions suivantes :

– le suivi d'au moins une action de formation ;

(1) Accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation professionnelle tout au long de la vie.

– l’acquisition des éléments de certification par la formation ou par une VAE ;

– le bénéfice d’une progression salariale ou professionnelle.

Obligation formelle, ce dispositif fait l’objet de sanctions dans les entreprises d’au moins 50 salariés, lorsque le salarié n’a bénéficié ni des entretiens professionnels biannuels, ni d’au moins deux des trois mesures précitées.

Le CPF du salarié pénalisé par l’absence de respect par l’employeur de son obligation fait alors l’objet d’un abondement de 100 heures de formation – ou, dans le cas d’un salarié à temps partiel, de 130 heures.

B. L’ADAPTATION PRAGMATIQUE DE L’OBLIGATION

Le caractère obligatoire de l’entretien professionnel apparaît indispensable pour garantir une évaluation régulière des compétences et de la progression de chaque salarié et anticiper les attentes de chaque partie prenante de l’entreprise.

Toutefois, l’aspect formel de l’échéance de deux ans et la liste limitative de trois actions ne sont pas les plus adaptés aux réalités de certaines entreprises ni aux besoins de certains salariés.

L’article 6 en tire les conséquences en conservant l’obligation de principe tout en renvoyant à la négociation collective la possibilité d’adapter à la marge ses modalités d’application. Il prévoit ainsi une rédaction miroir à celle retenue par l’article 1^{er} du projet de loi, qui intègre les modifications précisées *infra* dans le régime de l’abondement correctif du CPF.

Le **a)** du 2^o, tout d’abord, complète la série d’actions devant être remplies par l’employeur, en complément de l’entretien professionnel biannuel, pour respecter ses obligations et éviter l’abondement correctif. Désormais, une quatrième action sera examinée lors de l’état de lieux récapitulatif, consistant en une proposition d’abondement du CPF par l’employeur au moins équivalente à la moitié des droits acquis par le salarié.

L’employeur devra ainsi désormais satisfaire au moins deux des quatre – et non plus des trois – obligations prévues par la nouvelle rédaction de l’article L. 6315-1 du code du travail.

Le **b)** du 2^o, ensuite, renvoie à la négociation collective la possibilité d’adapter la mise en œuvre des obligations de l’employeur dans ce domaine. Ainsi, un accord collectif d’entreprise – ou, à défaut, de branche – pourra prévoir :

– des modalités d’appréciation du parcours professionnel du salarié distinctes des quatre cas précités ;

– une périodicité des entretiens professionnels différente.

Ce renvoi à la négociation collective, qui s'inscrit dans la droite ligne de la confiance au dialogue social affirmée par les ordonnances relatives à la modernisation du dialogue social, est un facteur bienvenu de souplesse et de proximité avec les réalités du terrain.

Plutôt qu'une série et un calendrier monolithiques d'obligations professionnelles pour l'employeur, il apparaît souhaitable de pouvoir échanger avec les instances représentatives du personnel sur les modalités et les échéances les plus pertinentes d'appréciation de la progression professionnelle du salarié.

*

Outre un amendement rédactionnel de la rapporteure, la commission a adopté trois amendements relatifs au régime du nouveau plan de développement des compétences :

– un amendement de M. Brahim Hammouche prévoit que l'accès des salariés à la formation peut s'effectuer, à leur initiative, par la mobilisation du CPF mais aussi dans le cadre du plan de développement des compétences, après accord de l'employeur ;

– un amendement de Mme Ericka Bareigts rétablit la disposition aujourd'hui en vigueur, prévoyant que l'employeur peut proposer des formations de développement des compétences et de lutte contre l'illettrisme ;

– un amendement de la rapporteure rétablit le cas spécifique des salariés dont la durée de travail est fixée par une convention de forfait en jours ou en heures sur l'année. Dans ce cas, à défaut d'accord d'entreprise ou de branche, le plafond de durée de formation hors temps de travail est fixé à 5 % de la durée fixée par la convention.

Quatre amendements de la rapporteure aménagent, par ailleurs, le cadre de l'entretien professionnel ;

– le premier amendement vise à garantir l'information du salarié sur le conseil en évolution professionnelle à l'occasion de chaque entretien professionnel ;

– le deuxième renvoie à la négociation collective la définition ou non d'un quatrième critère constitué par l'abondement du CPF. La rédaction maintient par ailleurs la possibilité ouverte par le projet de loi initial de définir, par cette même négociation, d'autres modalités d'appréciation du parcours professionnel du salarié, ainsi qu'une autre périodicité des entretiens professionnels ;

– le troisième prévoit l'information du comité social et économique par l'employeur sur la mise en œuvre des entretiens professionnels ;

– le quatrième demande au Gouvernement la remise d'un rapport relatif à la mise en œuvre des entretiens professionnels, à l'approche du premier état des

lieux récapitulatif prévu en 2020. Ce rapport devra être remis au Parlement dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi.

*

* *

Article 6 bis

Inclure l'évolution professionnelle dans le champ de la base de données économiques et sociales

Introduit par la commission

L'article 6 *bis* prévoit l'inclusion dans la base de données économiques et sociales des éléments relatifs à l'évolution professionnelle.

L'article 6 *bis* résulte de l'adoption d'un amendement portant article additionnel, présenté par la rapporteure.

Il complète l'article L. 2312-36 du code du travail relatif au contenu de la base de données économiques et sociales (BDES) afin de prévoir qu'elle contient des informations relatives à l'évolution professionnelle des salariés, complétant ainsi l'item relatif à la formation professionnelle.

*

* *

CHAPITRE III

Transformer l'alternance

Section 1

Conditions contractuelles de travail par apprentissage

Articles 7, 8 et 9

Assouplissement du cadre juridique du contrat d'apprentissage

Adoptés par la commission avec modifications

Les articles 7 à 9 assouplissent le cadre juridique du contrat d'apprentissage, dont le régime présente aujourd'hui des aspects excessivement contraignants pour l'apprenti ou pour l'employeur.

Ils permettent notamment de mettre fin à la procédure suspensive d'enregistrement du contrat, de relever l'âge limite pour l'apprenti, de donner davantage de flexibilité en termes de temps de travail afin que l'apprenti puisse s'adapter aux conditions réelles de travail et facilitent la rupture unilatérale du contrat à l'initiative de l'employeur comme à celle du salarié.

I. INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉ, L'APPRENTISSAGE REPOSE EN FRANCE SUR UN CONTRAT SPÉCIFIQUE ET CONTRAIGNANT

Parce que le contrat d'apprentissage constitue le support juridique unique de cette forme d'alternance, son régime a une incidence nécessairement significative sur l'essor de cette filière d'avenir. Le développement trop limité de l'apprentissage en France trouve ainsi vraisemblablement en partie sa source dans des règles excessivement contraignantes qu'il convient d'assouplir.

A. L'ESSOR LIMITÉ DE L'APPRENTISSAGE EN FRANCE

L'apprentissage constitue la branche la plus ancienne et la plus importante de la formation par alternance. Appartenant à la formation initiale, elle concerne essentiellement des jeunes qui cherchent à obtenir un diplôme ou un titre professionnel à travers une formation théorique et technique dans un établissement d'enseignement et une formation pratique en entreprise. Malgré plusieurs réformes et les efforts quotidiens de nombreux acteurs (État, régions, chambres consulaires), l'apprentissage demeure trop faiblement développé, notamment au regard d'autres pays comparables.

1. L'apprentissage est historiquement et quantitativement la plus importante des deux formes juridiques de l'alternance

- La notion d'« *alternance* » fait traditionnellement référence aux différentes formes de formation qui associent une dimension théorique au sein d'un établissement d'enseignement ou de formation et une dimension pratique de formation en situation de travail au sein d'une entreprise. Dans le droit positif, l'alternance ne fait l'objet d'aucune définition légale et ne s'identifie que par ses deux composantes : le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation.

- La notion d'« *apprentissage* » est le produit d'une longue histoire de qui remonte au moins au compagnonnage au sein des corporations d'Ancien Régime. Supprimées par la loi du 14 juin 1791 dite « Le Chapelier », ces dernières sont rétablies par la loi du 22 février 1851 qui faisait obligation aux maîtres dans les ateliers de former les ouvriers et impose la forme contractuelle entre l'employeur et l'apprenti. Cette relation initialement duale entre le travailleur et son employeur investi d'une mission de formation devient tripartite dès lors que loi du 25 juillet 1919 dite « Astier » impose un enseignement théorique et général minimal de 150 heures par an.

Ces cours sont rapidement alimentés par une contribution particulière, la taxe d'apprentissage créée par la loi du 13 juillet 1925, et des mécanismes de régulation : l'organisation et le contrôle de la formation des apprentis sont confiés aux chambres des métiers, créées en 1926, par la loi du 10 mars 1937 dite « Walter-Paulin ».

Une première définition de l'apprentissage est consacrée par l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970⁽¹⁾ puis par la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971⁽²⁾ qui prévoit les premières conditions de formation du contrat d'apprentissage (dont la procédure d'enregistrement confiée est alors aux fonctionnaires du ministère du travail).

Le statut de l'apprenti est défini pour la première fois par l'article 9 de la loi n°77-677 du 12 juillet 1977⁽³⁾ qui pose le principe de l'applicabilité de toutes les dispositions applicables aux salariés « *dans la mesure où elles ne sont pas contraires à celles qui sont liées à sa situation de jeune en première année de formation* »⁽⁴⁾, tout en prévoyant un nombre important d'exceptions consubstantielles à la nature même du contrat (intégration du temps de formation dans l'horaire de travail, temps hebdomadaire et quotidien de travail limité, interdiction du travail de nuit pour les moins de dix-huit ans).

La loi n°87-572 du 23 juillet 1987 dite « Seguin »⁽⁵⁾ ouvre le contrat d'apprentissage, circonscrit historiquement à l'obtention du certificat d'aptitude professionnelle (CAP), à tous les niveaux de formation et de qualification.

● Par comparaison, le contrat de professionnalisation, issu de l'accord du 20 septembre 2003⁽⁶⁾ et de la loi du 4 mai 2004⁽⁷⁾ pour remplacer des contrats d'insertion et des contrats dits « *d'adaptation, d'orientation et de qualification* », s'inscrit dans l'histoire plus récente des dispositifs de lutte contre le chômage. Il se distingue donc conceptuellement du contrat d'apprentissage par son public, qui s'adresse à des publics plus âgés et théoriquement plus fragiles, mais s'en rapproche par l'objet consistant à obtenir une qualification.

● Les contrats d'apprentissage dominent largement le paysage de l'alternance (288 700 nouveaux contrats contre 195 300 nouveaux contrats de professionnalisation en 2016). Cette situation mérite toutefois d'être nuancée au regard de la très nette antériorité du contrat d'apprentissage et d'un public qui demeure, en théorie, plus large.

(1) *Accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels*

(2) *L'article 1^{er} précise ainsi que : « L'apprentissage est une forme d'éducation. Il a pour but de donner à des jeunes travailleurs, ayant satisfait à l'obligation scolaire, une formation générale, théorique et pratique en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par un des diplômes de l'enseignement technologique. Cette formation qui fait l'objet d'un contrat est assurée pour partie dans une entreprise, pour partie dans un centre de formation d'apprentis. »*

(3) *Loi n°77-677 du 12 juillet 1977 de modification de certaines dispositions du code du travail relatives à l'apprentissage*

(4) *Cette disposition perdure à l'article L. 6222-23 du code du travail.*

(5) *Loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 modifiant le titre I^{er} du code du travail et relative à l'apprentissage*

(6) *Accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle.*

(7) *Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*

LA DISTINCTION ENTRE CONTRAT D'APPRENTISSAGE ET CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION		
	Contrat d'apprentissage	Contrat de professionnalisation
Objet	L'obtention d'un diplôme ou un titre à finalité professionnelle	
		L'obtention d'une qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche L'obtention d'un certificat de qualification professionnelle
Public	Les jeunes âgés de 16 à 25 ans (en vue de compléter leur formation initiale dans le cas du contrat de professionnalisation)	
		Les demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus Les bénéficiaires de la prime d'activité, de l'ASS, de l'AAH ou d'un CUI
Etablissement assurant la formation	Un centre de formation d'apprentis	Un organisme de formation (qui peut être l'entreprise)
Statut du bénéficiaire	Etudiant des métiers	
Procédure de passation du contrat	Enregistrement dans une chambre consulaire qui se prononce sur la régularité du contrat	Simple déclaration à l'OPCA (qui se prononce toutefois sur la prise en charge financière)
Formation et accompagnement	Un maître d'apprentissage	Un tuteur dans l'entreprise
Durée de la formation	1 à 3 ans (peut être adossé à un contrat à durée indéterminée précédé d'une période d'apprentissage) La formation doit représenter au moins 400 heures par an	6 à 12 mois adossés à un CDD ou un CDI La formation doit représenter 15 à 25 % de la durée du contrat et supérieure à 150 heures
Rémunération	De 25 à 78 % du SMIC en fonction de l'âge et de l'avancement dans le contrat	De 55 % à 85 % du SMIC en fonction de l'âge et du niveau de diplôme
Financement	Rémunération financée par l'employeur moyennant des primes publiques Formation au CFA financée par la région	Rémunération et actions de formation et de tutorat prises en charge par l'employeur Possible prise en charge par l'OPCA

2. Son essor en France demeure limité notamment par rapport à d'autres pays comparables

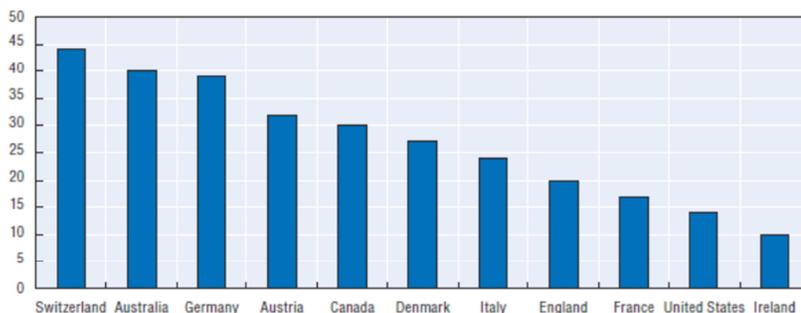
Malgré sa longue histoire, l'apprentissage demeure faiblement développé en France en comparaison de nombreux autres pays développés.

On estime ainsi que 16 % des jeunes âgés de 15 à 24 ans en Allemagne en 2013 étaient en apprentissage contre 5,2 % en France à la même date ⁽¹⁾. Ce chiffre atteint 40 % des jeunes en Autriche, où ce système « *dual de la formation professionnelle* » est ouvert à l'ensemble des élèves ayant dépassé la scolarité obligatoire de neuf ans ⁽²⁾.

(1) Bertrand Martinot, *L'apprentissage, un vaccin contre le chômage des jeunes : plan d'action pour la France tiré de la réussite allemande*, étude de l'institut Montaigne, mai 2015, p. 16. http://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/etude_apprentissage.pdf

(2) Chiffres fournis par le ministère du travail autrichien à la mission d'information de la commission des affaires sociales du Sénat sur le système d'apprentissage en Allemagne et en Autriche, rapport remis le 30 septembre 2015, p. 10-11 <https://www.senat.fr/rap/r14-719/r14-719.pdf>

NOMBRE D'APPRENTIS POUR 1000 SALARIÉS EN 2011 OU POUR L'ANNÉE LA PLUS RÉCENTE DISPONIBLE



Source : OIT (2012), cité dans le document présenté à la concertation sur l'apprentissage lors de la 2^{ème} séance plénière du 15 novembre 2017

Ces flux structurellement limités en France, malgré des démarches volontaristes ces dernières années, sont la résultante de nombreux facteurs (financement complexe, illisibilité des aides publiques, offre sur-réglée et inadaptée aux besoins des entreprises, multiplicité des acteurs dans la gouvernance, faiblesse du système d'orientation⁽¹⁾) qui ont jusqu'ici freiné le développement d'une véritable culture de l'apprentissage en France.

Parmi ces facteurs, le cadre juridique applicable au contrat d'apprentissage mérite d'être profondément réinterrogé au regard de statistiques plus précises.

Ainsi, les calculs réalisés par la DARES⁽²⁾ à partir des données issues de l'enregistrement des contrats montrent que si 170 000 entreprises ont recruté au moins un apprenti durant la campagne 2013/2014, 30 % ont connu une rupture du contrat et 43 % ne reprennent pas d'apprentis dans les deux années qui suivent la fin de ce contrat.

Si le recrutement d'un jeune en vue de le former à un métier en situation de travail constitue par construction un pari, il convient de s'assurer que le processus contractuel ne participe à donner une mauvaise première (et parfois dernière) expérience aux employeurs comme cela peut être le cas aujourd'hui⁽³⁾.

B. UN RÉGIME SPÉCIFIQUE ET TRÈS ENCADRÉ

Le contrat d'apprentissage est un contrat de travail d'une nature spécifique en raison de son objet de formation initiale et de la jeunesse de l'apprenti.

(1) On pourra se référer utilement sur ces différents points aux commentaires des articles 10, 11 et 12 sur ces autres enjeux.

(2) Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, placée auprès du ministre chargé du travail.

(3) Ces chiffres ont été présentés dans le diagnostic présenté aux membres de la concertation sur l'apprentissage lors de la 2^{ème} séance plénière du 15 novembre 2017 et transmis au groupe de travail de la commission des affaires sociales sur la réforme par la DGEFP.

Toutefois, le cadre juridique actuel se révèle aujourd’hui particulièrement contraignant, bien au-delà de ce qu’exige le souci légitime de protection de celui-ci.

1. L’entrée en contrat d’apprentissage se singularise par une procédure de contrôle en amont

L’entrée en apprentissage implique la signature d’un contrat synallagmatique par lequel :

– l’employeur s’engage à former et à rémunérer l’apprenti ;

– le jeune s’engage à travailler pour l’employeur pendant la durée de l’apprentissage, à l’exclusion du temps consacré à la formation théorique en centre de formation d’apprentis ou dans une section d’apprentissage qui est déduit du temps effectif de travail (articles L. 6221-1, L. 6221-2 et L. 6233-1-1 du code du travail).

Le contrat est établi au moyen d’un formulaire CERFA et contient des mentions obligatoires (noms, prénoms, nombre de salariés, diplôme ou titre préparé, ...), dont la déclaration de l’employeur s’engageant à prendre les mesures nécessaires à l’organisation de l’apprentissage et garantissant que ses équipements, ses conditions de travail et la compétence de ses équipes sont de nature à assurer une formation satisfaisante (articles L. 6222-4 et L. 6223-1).

Lorsque le mineur est employé par un ascendant, une simple déclaration peut remplacer le contrat (article L. 6222-5).

Dans le cadre d’une procédure d’enregistrement prévue aux articles L. 6224-1 à L. 6224-8, le contrat, ou la déclaration le cas échéant, est transmis au plus tard cinq jours après le début d’exécution du contrat à la chambre consulaire compétente en fonction de l’activité de l’entreprise à savoir :

– la chambre des métiers et de l’artisanat si l’employeur est inscrit au répertoire des métiers ;

– la chambre d’agriculture pour les entreprises qui relèvent de la mutualité sociale agricole ;

– la DIRECCTE ⁽¹⁾ pour l’administration ;

– la chambre de commerce et d’industrie pour les autres entreprises du secteur privé (compétence résiduelle).

La chambre destinataire vérifie alors le caractère complet du contrat ainsi que le respect de différentes dispositions légales. Elle peut refuser l’enregistrement par une décision motivée et notifiée aux parties, ce qui fait obstacle à ce que le contrat reçoive ou continue de recevoir exécution. Si elle ne

(1) Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi

répond pas dans un délai de 15 jours suivant la réception du contrat, celui-ci est réputé avoir été enregistré.

Ce formalisme a été conçu initialement pour s'assurer que le contrat spécifique poursuive effectivement sa finalité, dans le respect des droits de l'apprenti souvent mineur, et sa méconnaissance peut entraîner de lourdes conséquences. Ainsi, la chambre sociale de la Cour de Cassation estime qu'en l'absence d'enregistrement, qualifié de « *formalité substantielle* » par une jurisprudence constante, l'employeur est tenu de payer une indemnité de rupture et des rappels de salaire à son employé⁽¹⁾. Ce défaut d'enregistrement peut également engager la responsabilité pénale de l'employeur⁽²⁾. Le sort d'un enregistrement tardif demeure en revanche incertain, le juge refusant de requalifier le contrat pour la période de retard ou de résilier le contrat en l'absence de précision légale⁽³⁾.

Ce régime de l'enregistrement qui concerne par construction entre 250 000 et 300 000 contrats chaque année⁽⁴⁾ se révèle donc à la fois très lourd dans les démarches des parties et en gestion pour les chambres consulaires, malgré sa dématérialisation grâce au logiciel Aria@ne.

En outre, cette procédure de vérification conduit paradoxalement à insécuriser les parties dès lors qu'elle peut recevoir jusqu'à vingt jours d'exécution en principe (5 jours de plein droit auxquels s'ajoutent 15 jours de traitement par la chambre) avant une décision de rejet. Ce délai peut être prolongé en cas de retard dans la transmission du contrat dont l'issue juridique n'est toujours pas figée dans la jurisprudence.

C'est la raison pour laquelle le rapport issu de la concertation sur l'apprentissage faisait état de la nécessité de rapprocher cette procédure de celle applicable aux contrats de professionnalisation⁽⁵⁾.

2. Des limites plus substantielles freinent également le recours au contrat d'apprentissage

- Le contrat d'apprentissage, dans la mesure où il a pour objet d'obtenir une qualification initiale, a toujours été enserré dans des bornes d'âge.

La borne inférieure est historiquement fixée à 16 ans révolus conformément aux dispositions de l'article L. 131-1 du code de l'éducation issues

(1) Soc. 12 juill. 1994, D. 1995. 311 confirmé par Soc. 28 mai 2008, n° 06-44.327 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000018896424>

(2) Crim. 20 avr. 1977, D. 1978. IR 56

(3) Cass. soc. 28-10-2015 n° 14-13.274

(4) L'étude d'impact du Gouvernement évoque une moyenne de 280 000 contrats par an (sans préciser la période).

(5) Sylvie Brunet, Rapport pour le développement de l'apprentissage- Synthèse de la concertation, janvier 2018, p. 25-26 <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport-concertation-apprentissage-30-01-2018.pdf>

de l'ordonnance n°59-45 du 6 janvier 1959 dite « Berthoin » (obligation scolaire). Il est toutefois possible d'y déroger lorsque le jeune justifie avoir effectué la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire (collège).

La borne supérieure est fixée à 25 ans. Toutefois, certaines dérogations prévoient :

– l'absence de limite d'âge dans certaines hypothèses ; il en est ainsi lorsque l'apprenti a été reconnu travailleur handicapé ou lorsque le contrat succède à un précédent contrat d'apprentissage et vise à l'obtention d'un diplôme supérieur à celui qui est proposé (article L. 6222-2) ; tel est aussi le cas pour les sportifs de haut niveau ;

– une limite d'âge relevée dans d'autres hypothèses ; ainsi, le IV de l'article 10 de la loi n° 2000-1207 prévoit également une limite d'âge à 30 ans pour l'apprentissage maritime dans les départements d'outre-mer ; l'article 77 de la loi 2016-1088 du 8 août 2016 prévoit également une expérimentation d'une limite d'âge à 30 ans dans certaines régions ⁽¹⁾.

• Les apprentis mineurs ⁽²⁾ sont soumis aux règles applicables aux jeunes travailleurs en matière de durée du travail.

En principe, celle-ci ne peut excéder 35 heures par semaine et 8 heures par jour pour les apprentis mineurs, le temps de formation étant inclus dans ce plafond. Elle ne peut en tout état de cause être supérieure à la durée quotidienne ou hebdomadaire des adultes employés dans le même établissement.

Une dérogation ne pouvant excéder cinq heures hebdomadaires supplémentaires peut être accordée à titre exceptionnel par l'inspecteur du travail après avis conforme du médecin du travail de l'établissement (art. L. 3162-1 et L. 6222-24 du code du travail).

Le travail de nuit, à savoir entre 22 heures et 6 heures (20 h pour les moins de 16 ans), est également en principe interdit (art. L. 6222-26, L. 3163-1 et L. 3163-2 du code du travail).

Des dérogations peuvent être demandées à l'inspection du travail pour une durée maximum d'un an, renouvelable, pour les apprentis dans les secteurs d'activité suivants :

- hôtellerie et restauration (jusqu'à 23h30) ;
- spectacles (jusqu'à minuit) ;

(1) Il s'agit en vertu des décrets du 31 décembre 2016 et du 22 mars 2017 des régions Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire (depuis le 1^{er} janvier 2017), Ile-de-France et Occitanie (depuis le 22 mars 2017), soit 9 régions hexagonales sur 13.

(2) Pour les apprentis majeurs, ce sont les règles habituelles du droit du travail qui s'appliquent.

– courses hippiques (jusqu’à minuit) ;

– boulangerie ou pâtisserie lorsque toutes les phases de fabrication sont assurées de 6 h à 22 h (à 4 h au plus tôt).

Les dérogations en matière de travail de nuit prévues par l’article L. 3163-3 en cas d’extrême urgence ne sont pas applicables aux apprentis.

Si ces limites protectrices du droit de l’apprenti mineur demeurent tout à fait indispensables dans leur principe, leurs modalités d’application se révèlent parfois difficiles à mettre en œuvre dans certains métiers. Elles peuvent ainsi, par le caractère contraignant des plages horaires prévues et la lourdeur des procédures de dérogation, faire obstacle à une véritable intégration dans une situation réelle de travail.

Le rapport issu de la concertation sur l’apprentissage remarquait notamment que ce cadre était « *particulièrement contraignant pour le secteur du bâtiment-travaux publics En effet, les apprentis mineurs doivent démarrer tôt leur journée de travail pour rejoindre sur les chantiers leurs collègues avec lesquels ils doivent également rentrer le soir au terme d’une journée dont la durée s’avère souvent supérieure à huit heures* » (1). Il en irait de même dans le secteur de l’hôtellerie-restauration sur l’interdiction du travail de nuit au-delà de 23h30.

● Les conditions d’exercice de la fonction de maître d’apprentissage sont très encadrées, notamment au niveau réglementaire.

La désignation d’un maître d’apprentissage, qui exerce la fonction de tuteur dans l’entreprise, fait partie des mesures nécessaires à l’organisation de l’apprentissage prévues dans le contrat qui doit faire figurer les noms et prénom du maître d’apprentissage. Tout changement de son nom doit être transmis à la chambre consulaire compétente pour l’enregistrement (article R. 6232-2 du code du travail).

Le maître d’apprentissage doit être :

– majeur et offrir toutes garanties de moralité (article R. 6223-22) ;

– titulaire d’un diplôme ou d’un titre relevant du même domaine professionnel au moins équivalent à celui préparé par l’apprenti, avoir exercé pendant trois ans une activité professionnelle en relation avec la qualification et d’un niveau minimal de qualification confirmé par l’autorité administrative⁽²⁾ ou avoir un diplôme au moins équivalent et deux ans d’expérience professionnelle (article R. 6223-4).

(1) Rapport précité. 26

(2) Le recteur ou l’autorité pédagogique de référence en fonction du titre professionnel concerné ou la commission départementale de l’emploi et de l’insertion.

Ces conditions, objectivement très exigeantes, ne suffisent pas à s'assurer effectivement de la qualité du maître d'apprentissage, laquelle repose sur d'autres dimensions et notamment une formation spécifique à cette mission.

- La durée du contrat suit celle du cycle de formation, sans pouvoir être inférieure à un an et supérieure à trois ans (article L. 6222-7-1).

C'est donc seulement à titre dérogatoire qu'elle peut différer du cycle de formation :

- elle peut être fixée par voie conventionnelle pour tenir compte du niveau initial de compétence de l'apprenti après autorisation de l'inspection de l'apprentissage (article L. 6222-8) ; les modalités de prise en compte de ce niveau initial sont fixées par la région lorsque celle-ci a créé le centre de formation d'apprentis concerné ;

- elle peut durer entre six mois et un an lorsque la formation a déjà été entamée sous un autre statut ou lorsque la qualification préparée est de niveau égal ou inférieur à celle d'un diplôme déjà obtenu (article L. 6222-9) ;

- elle peut être prolongée en cas d'échec à l'examen pour un an au plus (article L. 6222-11) ;

- elle peut aller jusqu'à quatre ans pour les apprentis en situation de handicap (article R. 6222-46).

Ainsi que le relevait la mission commune de plusieurs inspections (IGAS, IGA, IGEN) en 2013, la présentation de ces règles, qui combine un principe rigide et de nombreuses exceptions, pourrait être modifiée en vue d'une meilleure lisibilité du dispositif en renvoyant à une convention entre l'apprenti, l'entreprise et le centre de formation d'apprentis fixant la durée au sein de bornes définies par la loi ⁽¹⁾.

Cette évolution est rendue d'autant plus nécessaire que la modularisation des qualifications, le renforcement des passerelles et l'essor du supérieur créent des situations et des besoins de plus en plus variés qui s'insèrent mal dans un modèle construit autour d'une formation en deux ans, correspondant à la préparation du CAP.

3. Une procédure de rupture inutilement contentieuse

Le contrat d'apprentissage peut prendre fin de trois manières :

- si sa durée, nécessairement limitée ⁽²⁾, expire ;

(1) IGAS, *RAPPORT N°2013-145R / IGA N° 14-013/13-122/01 / IGAENR - IGEN N° 2014-006*, p. 66-67 http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2013-145R_Rapport_Apprentissage.pdf

(2) Depuis la loi du 5 mars 2014 précitée, le contrat peut être conclu à durée indéterminée. Dans cette hypothèse, le début du contrat est appelé « période d'apprentissage » et respecte le cadre du contrat d'apprentissage. Au-delà, c'est le régime du contrat à durée indéterminée qui s'applique.

– s’il est résilié durant les 45 premiers jours en entreprise par l’employeur ou par l’apprenti (articles L. 6222-18 et L. 6222-21) ; cette période de libre résiliation peut être assimilée à la période d’essai dans un contrat de travail de droit commun pendant laquelle le salarié peut démissionner et l’employeur mettre fin à son contrat sans indemnité ;

– s’il est résilié à l’amiable ou judiciairement au-delà de cette période de 45 jours dans les conditions prévues à l’article L. 6222-18.

En effet, au-delà de ces 45 jours, le législateur n’envisage que deux hypothèses : soit les deux parties se mettent d’accord par écrit, soit le conseil des prud’hommes est saisi en référé par l’une des deux parties.

La résolution judiciaire du contrat n’est prononcée qu’en cas de faute grave ou de manquements répétés de l’employeur (absence de paiement, refus de former ou d’assurer des conditions de travail décentes, ...) ou de l’apprenti (abandon de poste, exclusion du CFA, incapacités à assurer les tâches confiées, ...).

L’apprenti ne peut donc démissionner, ni l’employeur le licencier unilatéralement. La jurisprudence constante de la Cour de cassation ne tolère de la part de l’employeur qu’une mise à pied, et de la part de l’apprenti qu’un départ de l’entreprise en cas de manquements graves de l’employeur, en attendant une résolution judiciaire.

Le bienfondé de cette procédure, très singulière en droit du travail comme en droit des contrats et finalement peu utilisée, a été mis en cause à de nombreuses reprises. Ainsi, un rapport de plusieurs corps d’inspection concluait d’une étude statistique des décisions rendues par les conseils de prud’hommes qu’ *« au regard de la charge symbolique négative que peut revêtir le recours au juge prudhommal pour rompre un contrat et considérant le caractère peu usité de cette procédure, la question peut être posée du maintien de ce mode spécifique de rupture. En effet, elle n’apparaît pas d’un usage aisé pour les apprentis qui souhaitent quitter leur employeur en cas de conflit. En outre, elle constitue un frein à la conclusion par l’employeur ou l’apprenti d’un nouveau contrat, puisque cela leur est interdit tant que le juge ne s’est pas prononcé. Or selon les informations communiquées à la mission, le délai de prononcé du jugement dépasse 12 mois et dans certains cas 18 mois, voire plus »*⁽¹⁾.

Ce constat a été largement repris par le rapport issu de la concertation sur l’apprentissage⁽²⁾ qui conclut à la nécessité de supprimer ce passage obligatoire devant la juridiction prud’homale au profit d’une mode de rupture à l’initiative de l’employeur proche de celui des contrats à durée déterminée, et d’un mode de rupture à l’initiative de l’apprenti adapté à sa jeunesse.

(1) Rapport précité, p. 68-69

(2) Rapport précité, p. 28-29

Enfin, l'accord national interprofessionnel du 22 février dernier, déjà cité, se montrait favorable à des modalités de rupture plus souple du contrat d'apprentissage, estimant que celui-ci « crée des difficultés souvent irréversibles »⁽¹⁾.

II. LES ARTICLES 7 À 9 PROPOSENT UN ASSOULISSEMENT DU RÉGIME DU CONTRAT D'APPRENTISSAGE

Les **articles 7 à 9** qui touchent respectivement à l'entrée en apprentissage, aux conditions de fond et d'exécution du contrat d'apprentissage et à la rupture du contrat entendent remédier à ces difficultés en procédant à un assouplissement global du cadre du juridique du contrat d'apprentissage.

A. L'ARTICLE 7 SIMPLIFIE LA PROCÉDURE D'ENTRÉE EN APPRENTISSAGE

Outre un ajustement de la définition de l'apprentissage pour tenir compte des évolutions apportées par le texte, l'**article 7** procède à une simplification drastique de la procédure d'enregistrement du contrat d'apprentissage.

1. Une définition de l'apprentissage ajustée

Le **1°** du **I** modifie l'article L. 6211-1 du code du travail qui définit les objectifs de l'apprentissage.

Le **a)** du **1°** du **I** complète le premier alinéa de cet article en précisant qu'il contribue à l'insertion professionnelle.

La distinction entre contrat de professionnalisation, destiné aux demandeurs d'emploi, et contrat d'apprentissage, destiné à assurer une formation initiale, présentée ci-dessus a longtemps conduit à ignorer l'importance de l'apprentissage dans la lutte contre le chômage.

La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) relevait ainsi en juin 2017 que 69 % des apprentis diplômés au terme de leur contrat étaient en situation d'emploi sept mois après leur sortie du centre de formation d'apprentis, dont 65 % pour ceux ayant suivi des formations de niveau CAP à BTS et 50 % sont recrutés en contrat à durée indéterminée.

De nombreuses études montrent clairement une meilleure insertion des apprentis que des lycéens à niveau égal de diplôme préparé, à l'instar de cette étude récente du DEPP, à partir de données pour l'année 2014, qui montre un écart très significatif de l'ordre de 22 points⁽²⁾ :

(1) *Accord précité*, p. 17

(2) *Béatrice Le Rhun*, « Insertion professionnelle des apprentis et des lycéens - Comparaison sur le champ des spécialités communes », *Éducation et Formations* n° 94, septembre 2017. Cette étude a le mérite d'isoler

Tableau 2 Situation professionnelle des sortants, 7 mois après leur sortie (en %)

		Apprentis	Lycéens	Écart	
En emploi	CAP	51,7	29,2	22,5	
	Bac professionnel	68,8	47,1	21,7	
Caractéristiques de l'emploi	En emploi durable	CAP	48,7	29,0	19,7
		Bac professionnel	56,1	34,3	21,8
	Temps plein	CAP	84,8	66,5	18,3
		Bac professionnel	91,2	75,7	15,6
	Entreprise privée	CAP	88,5	75,8	12,8
		Bac professionnel	88,2	83,9	4,3
	A déjà travaillé dans l'entreprise d'embauche	CAP	48,7	32,2	16,5
		Bac professionnel	54,7	35,3	19,4
	Entreprise moins de 10 salariés	CAP	51,7	43,7	8,0
		Bac professionnel	39,5	34,0	5,5

Éducation & formations n° 94 © DEPP

Lecture : 52 % des apprentis sortants de CAP sont en emploi, contre 29 % des lycéens. Quand ils sont en emploi, 49 % des apprentis sortants de CAP sont en emploi durable, contre 29 % des lycéens.

Champ : France métropolitaine et DOM, hors Guadeloupe. Sortants de formation en année terminale ayant suivi les mêmes spécialités fines, actifs au moment de l'enquête.

Source : MEN-DEPP, enquête IVA-IPA 2014.

Les explications à ce meilleur taux commencent à être bien documentées par la littérature économique ⁽¹⁾ :

– du côté de l'apprenti, les modalités pédagogiques de l'apprentissage favorisent la motivation des jeunes, y compris lorsqu'ils sont en difficulté scolaire et qu'ils ont un faible attrait pour les études ;

– du côté des employeurs, les entreprises d'accueil deviennent souvent les employeurs des apprentis pour récupérer l'investissement en formation apporté au jeune et pour bénéficier des compétences spécifiques développées pendant le contrat tandis que les autres entreprises sont surtout sensibles au signal lié au diplôme.

Le projet de loi rend donc utilement justice à cet effet positif de l'apprentissage.

Le **b)** du **1°** du **I**, par souci de cohérence avec le relèvement de l'âge maximal pour bénéficier des contrats d'apprentissage proposé à l'article 8, supprime le qualificatif « *jeunes* » ⁽²⁾ au second alinéa à propos du public concerné par l'apprentissage.

Le **c)** du **1°** du **I** réaffirme le principe de gratuité de la formation pour l'apprenti et pour son représentant légal.

au maximum le facteur de l'alternance en comparant les spécialités communes aux lycéens et les apprentis au niveau du CAP et du baccalauréat professionnel. La neutralisation des caractéristiques personnelles des apprentis et des lycéens aboutit à un écart de 21,4 points au lieu de 22.

(1) Pour un recensement synthétique de cette littérature, voir par exemple P. Cahuc et M. Ferracci, L'apprentissage, donner la priorité aux moins qualifiés, 2015, p. 28 à 36

(2) En outre, ce qualificatif entraîne une confusion avec la notion de jeune travailleur qui renvoie uniquement à des mineurs.

Le principe de gratuité résulte dans le droit positif de la lecture combinée du premier alinéa l'article L. 6211-1, non modifié par le présent article, qui précise que l'apprentissage « *concourt aux objectifs éducatifs de la Nation* » et de l'alinéa 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui prévoit que « *la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.* ».

Si le principe a été plus clairement énoncé à l'article 6221-2 (voir 2° du I ci-dessous), issu de la loi du 5 mars 2014, qui suivait en cela une préconisation de la mission menée par plusieurs inspections déjà citée, il peut également être utilement rappelé à l'article L. 6211-1.

2. La nouvelle procédure de dépôt du contrat

a. Un dépôt auprès de l'opérateur de compétences

Le 5° du I réécrit l'article L. 6224-1 relatif à la procédure d'enregistrement. Le contrat – ou la déclaration, lorsque l'apprenti mineur est employé par un ascendant, – serait déposé auprès de l'opérateur de compétences qui remplace l'OPCA ⁽¹⁾.

Ce faisant, l'article rapproche la procédure de celle applicable aux contrats de professionnalisation déposés auprès des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Les modalités d'application sont renvoyées au pouvoir réglementaire mais l'étude d'impact indique que le financement serait conditionné au respect par le contrat de la réglementation et des dispositions conventionnelles, comme le prévoit déjà la réglementation sur les contrats de professionnalisation.

La transmission à l'opérateur dispense l'employeur de s'interroger sur la chambre consulaire compétente (CCI, chambre d'agriculture ou chambre des métiers). Par ailleurs, l'opérateur de compétences devenant le financeur des contrats d'apprentissage (cf. article 19 du projet de loi), il serait l'interlocuteur unique dans ce domaine.

La démarche devrait être facilitée par l'existence du portail internet de l'alternance qui permet d'ores-et-déjà de réaliser les démarches en ligne tant pour le contrat d'apprentissage que pour le contrat de professionnalisation ⁽²⁾.

Cette nouvelle procédure rejoint par ailleurs les stipulations de l'article 19 de l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 qui prévoyait un « *modèle national de contrat et de formulaire, une même procédure de dépôt auprès des OPCA* » ⁽³⁾.

(1) Sur cette évolution, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 19.

(2) https://www.alternance.emploi.gouv.fr/portail_alternance/

(3) Accord national interprofessionnel pour l'accompagnement des évolutions professionnelles, l'investissement dans les compétences et le développement de l'alternance du 22 février 2018, p. 17.

Le 6° du I modifie l'article L. 6211-4 afin de préciser que l'opérateur pourrait charger les chambres consulaires de participer à la mission d'enregistrement. Compte tenu de leur savoir-faire dans le traitement de cette procédure, elles pourraient ainsi accompagner les opérateurs dans la mise en œuvre de cette nouvelle procédure.

b. Les conséquences rédactionnelles

Le 2° du I supprime la référence à un « *enregistrement* » du contrat d'apprentissage dans l'article L. 6221-2 relatif à l'exclusion de toute contrepartie financière autour de cette convention. Il lui substitue la notion de « *dépôt* » du contrat en ce qui concerne l'employeur.

Le 3° du I remplace le mot : « *enregistré* » par le mot : « *déposé* » à l'article L. 6222-22-1 relatif au contrat d'apprentissage préparant au baccalauréat professionnel.

Le 4° du I renomme le chapitre IV du titre II relatif à l' « *enregistrement du contrat* » qui devient le « *dépôt du contrat* ».

Le 7° du I abroge six articles qui précisaient les conditions de l'enregistrement du contrat auprès de la chambre consulaire :

– l'article L. 6224-2 qui prévoit les différentes conditions de refus de l'enregistrement du contrat (méconnaissance des règles en matière de définition et de régime, de conditions de formation et de conclusion du contrat, de durée, de transition entre ledit contrat et un CDI, de salaire, d'organisation de l'apprentissage et de formation ; conditions d'opposition à l'engagement d'apprentis, de suspension de l'exécution du contrat ou d'interdiction de recruter de nouveaux apprentis) ;

– l'article L. 6224-3 qui précise l'effet juridique du refus d'enregistrement du contrat, lequel ne peut plus être exécuté ;

– l'article L. 6224-4 qui pose le principe de la gratuité de l'enregistrement du contrat ;

– l'article L. 6224-6 qui renvoie à une déclaration lorsque l'apprenti mineur est employé par un ascendant ; la déclaration demeure toujours prévue à l'article L. 6222-5 ;

– l'article L. 6224-7 qui prévoit la compétence des conseils prud'homaux en cas de litige relatif à l'enregistrement du contrat d'apprentissage ou de la déclaration en tenant lieu pour les apprentis mineurs employés par un de leurs ascendants ;

– l'article L. 6224-8 qui renvoyait à un décret en Conseil d'État les mesures d'application des articles précédents.

Ces articles n'ont plus d'objet dès lors que la procédure d'enregistrement est supprimée.

De même, le 8° du I tire les conséquences de la suppression de l'enregistrement à l'article L. 6227-11 relatif à la signature du contrat d'apprentissage.

Le 9° du I réécrit l'article L. 6227-12 qui précise dans quelles conditions les règles de droit commun en matière de contrat d'apprentissage s'appliquent aux apprentis employés dans le secteur public. Les renvois aux articles L. 6211-4 relatif aux chambres consulaires, L. 6224-2 et L. 6224-6, abrogés par le présent article sont logiquement abrogés.

Le II prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020, concomitante avec le nouveau mode de financement.

B. L'ARTICLE 8 AMÉNAGE DIFFÉRENTES RÈGLES DE FOND LIÉES AU RÉGIME CONTRACTUEL

L'article 8 modifie différentes règles de fond du contrat d'apprentissage, relatives à l'âge, à la durée du contrat, à la durée du travail, au cadre d'accueil des ressortissants de l'Union européenne et au maître d'apprentissage.

1. Le relèvement de la limite d'âge

Les 1° et 2° du II relèvent la limite d'âge de vingt-cinq ans à vingt-neuf ans révolus aux articles L. 6222-1 (relatif à la condition d'âge) et L. 6222-2 (qui prévoit les dérogations à la condition d'âge).

Si certains rapports, y compris celui issu de la concertation précitée, et de nombreux exemples étrangers (Allemagne, ...) pouvaient inciter à lever toute limite d'âge, l'article retient un simple relèvement qui s'appuie sur une expérimentation très avancée (voir ci-dessous). Comme l'indique l'étude d'impact, ce choix résulte du souci de s'assurer de « *la capacité des centres de formation d'apprentis à s'adapter à des publics plus âgés et à mélanger des apprentis de classes et d'âge différents* »⁽¹⁾.

Enfin, l'âge de 30 ans correspond à une expérimentation menée depuis le 1^{er} janvier 2017 dans 7 régions et depuis le 23 avril 2017 dans 9 régions sur les 13 régions hexagonales. Cette expérimentation s'appuyant sur des régions volontaires, on peut constater qu'une large majorité du territoire est déjà

(1) *Étude d'impact du Gouvernement sur le projet de loi*, p. 95

concernée. Par ailleurs, l'étude d'impact souligne que sur l'année 2017, 1 754 contrats ont été conclus par des apprentis ayant entre 26 et 30 ans ⁽¹⁾.

À la demande de la rapporteure, les services du Gouvernement lui ont précisé que l'expérimentation a conduit à une croissance très importante des apprentis de 26 à 30 ans. Ces derniers représentaient ainsi 2,4% des entrées et 40% de la hausse totale du nombre d'apprentis. Le taux d'insertion professionnelle n'est en revanche pas encore connu, la durée moyenne d'un contrat étant de 20 mois.

En conséquence de cette généralisation, le **I** abroge l'article 77 de la loi du 8 août 2016 qui prévoyait à titre expérimental, dans les régions volontaires, une élévation de la limite d'âge en matière d'apprentissage de vingt-cinq à trente ans.

L'expérimentation prendrait donc fin avant le terme qui était prévu par cet article au 31 décembre 2019, en vue d'un rapport gouvernemental remis au Parlement « *au premier semestre 2020* ».

2. Une durée du contrat fixée de manière plus flexible

Le 3° du **II** réécrit l'article L. 6222-7-1 fixant la durée du contrat.

- *Une durée minimale abaissée à six mois*

Il diminue d'un an à six mois la durée minimale du contrat d'apprentissage prévue à l'article L. 6222-7-1, dans un souci de flexibiliser la durée du contrat d'apprentissage. Ce seuil de 6 mois correspond déjà à plusieurs dispositifs dérogatoires qui pouvaient être mis en œuvre dans certaines hypothèses (voir ci-dessus). Cette évolution est d'autant plus nécessaire que la modularisation des certifications devrait permettre, de manière générale, un raccourcissement des délais de préparation de celles-ci.

Sollicités par la rapporteure sur ce point, les services du Gouvernement lui ont précisé que la mesure visait notamment des titulaires de baccalauréat professionnel acquis dans un cursus scolaire et qui souhaitent obtenir une certification plus spécialisée mais de même niveau. Il s'agit également de tenir compte de certains titres professionnels dont le cycle de formation est inférieur à 12 mois (gestionnaire de paye, technicien de fabrication de l'industrie chimique, installateur thermique et sanitaire).

La borne supérieure à trois ans est en revanche maintenue, de même que les dérogations précitées.

(1) *Ibid.*

- *Une réécriture de la section du code consacrée à la durée du contrat*

Il procède à une réécriture de l'article en réintégrant, dans un alinéa de principe, l'ensemble des modes de fixation de la durée du contrat qui étaient partagés entre différents articles. Le droit applicable n'est pas fondamentalement modifié.

Dans la rédaction proposée, la durée suit le cycle de formation tout en tenant compte :

- du type de profession ;
- du niveau de qualification préparé ;
- du niveau initial de compétences de l'apprenti.

S'agissant de ce dernier paramètre, la nouvelle rédaction prévoit que celle-ci prend notamment en compte les compétences acquises lors d'une mobilité antérieure à l'étranger.

Elle prévoit également que la fixation de cette durée reposerait alors sur une convention tripartite signée par le centre de formation d'apprentis, l'employeur et l'apprenti (ou son représentant légal s'il est mineur), annexée au contrat d'apprentissage.

La durée du contrat ayant une conséquence directe sur l'organisation de la formation théorique au sein du CFA, il apparaît normal que celui-ci, en tant que garant d'une expertise pédagogique, soit associé à l'évaluation du besoin et à la fixation de la durée du contrat.

Tout renvoi à une autorisation de l'inspection de l'apprentissage est supprimé. Ce contrôle, qui constitue un sérieux frein à la fluidité de la conclusion des contrats, n'offre par ailleurs aucune garantie en raison de la faiblesse des moyens qui lui sont consacrés ⁽¹⁾.

En conséquence, le 4° du I abroge les articles L. 6222-8 et L. 6222-9, devenus redondants, ainsi que l'article L. 6222-10 qui renvoie à la région la responsabilité de fixer les modalités de prise en compte du niveau initial de compétence de l'apprenti permettant d'adapter la durée du contrat lorsqu'un de ses CFA était signataire du contrat d'apprentissage. Ce dernier article est en effet rendu sans objet par les modifications apportées par les articles 11 et 15 ⁽²⁾ du projet de loi, qui renvoient profondément les compétences régionales en matière d'apprentissage.

(1) Ce constat était formulé par le rapport des missions d'inspections précité, p. 67.

(2) Sur la compétence régionale sur l'apprentissage, on pourra utilement se reporter aux commentaires de ces articles.

Le 5° du I modifie l'article L. 6222-11 qui prévoit les conditions de prolongation du contrat d'apprentissage. Il apporte une précision rédactionnelle en prévoyant une prolongation en cas d'échec à l'obtention du diplôme ou du titre professionnel visé et non d'échec à l'examen.

Le 6° du I réécrit l'article L. 6222-12 qui impose la fixation de la date de début de l'apprentissage dans le contrat.

Dans sa nouvelle rédaction, cet article impose un contenu plus précis au contrat sur cette question :

– il devra ainsi mentionner la date du début de l'exécution du contrat, de la formation théorique chez l'employeur et de la formation au sein du CFA.

– la date de début de la formation pratique chez l'employeur de même que celle de la période de formation au CFA ne pourra être postérieure de plus de trois mois à celle du début d'exécution du contrat.

La limite d'antériorité fixée à trois mois, de même que la possibilité de déroger à ces délais antérieurs et postérieurs dans des conditions fixées par voie réglementaire sont en revanche supprimées.

La réécriture de l'article a également abrogé implicitement les dispositions qui prévoient qu'en cas de dérogation ou de suspension du contrat qui ne résulterait pas de la volonté de l'apprenti (accident ou maladie), la durée du contrat est prolongée jusqu'à l'expiration du cycle suivant.

Les services du Gouvernement ont précisé à la rapporteure que cette disposition est peu utilisée, et s'éloigne de l'objectif d'une normalisation du cadre juridique du contrat d'apprentissage.

Le 7° du I abroge l'article L. 6222-12-1 lequel prévoyait la possibilité pour un jeune de seize à vingt-cinq ans ou au-delà, s'il justifie avoir effectué la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire (collège), lorsqu'il n'a pas trouvé d'employeur, de suivre en centre de formation d'apprentis ou en section d'apprentissage une formation en vue d'obtenir une qualification professionnelle dans une limite d'un an et si la capacité d'accueil de l'organisme le permet.

Ces dispositions sont rendues sans objet par les nouvelles obligations des centres de formation d'apprentis d'accompagnement des apprentis.

3. L'assouplissement de la durée de travail du jeune travailleur

Le 1° du III réécrit l'article L. 3162-1 du code du travail sur la durée du travail pour les jeunes travailleurs. Ces modifications ne s'appliquent pas qu'aux apprentis mais à l'ensemble des mineurs sous contrat de travail.

- La durée hebdomadaire du travail de ces jeunes travailleurs pourrait aller jusqu'à quarante heures par semaine contre trente-cinq heures actuellement.

Une dérogation à la durée quotidienne maximale, toujours fixée à huit heures, pourrait être obtenue pour une durée de deux heures.

Dans certains secteurs d'activité déterminés par voie réglementaire, cette dérogation pourrait être obtenue moyennant une simple information de l'inspecteur du travail et du médecin du travail de l'entreprise.

Il s'agirait ainsi d'assouplir la procédure pour des secteurs qui recourent régulièrement à ces dérogations en raison de la nature même de leur activité.

Dans les autres branches, à titre exceptionnel, l'autorisation auprès de l'inspecteur du travail après avis conforme du médecin du travail serait maintenue.

- L'article, dans sa nouvelle rédaction, précise les normes d'ordre public que ces dépassements devraient respecter en termes de durée quotidienne ou hebdomadaire du travail.

Le jeune travailleur devrait donc avoir en tout état de cause :

- des périodes de repos correspondant au nombre d'heures effectuées au-delà des huit heures quotidiennes ;

- un repos compensateur pour les heures supplémentaires effectuées ;

La durée du travail pour ces jeunes ne pourrait dépasser la durée quotidienne ou hebdomadaire normal des adultes employés dans l'établissement, comme le prévoit déjà le droit en vigueur.

Le 2° du III réécrit l'article L. 6222-25 en vue d'effectuer un renvoi vers l'article L. 3162-1 qui apporte, notamment au regard de la nouvelle rédaction proposée, toutes les garanties nécessaires pour la durée de travail de l'apprenti, dont la situation se trouve dès lors alignée sur celle de l'ensemble des jeunes travailleurs.

Le IV assure la coordination entre les modifications opérées et le renvoi prévu à l'article 5547-1 du code des transports, vers les dispositions du code du travail sur l'apprentissage pour les entreprises d'armement maritime.

4. Un cadre conventionnel mieux défini pour les apprentis ressortissants de l'Union européenne

La loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation a créé, en urgence⁽¹⁾, des articles L. 6222-42 à L. 6222-44 favorables au développement de la mobilité afin

(1) L'amendement avait été adopté au stade de l'examen en séance au Sénat en 1^{ère} lecture.

de profiter des opportunités financières ouvertes par le programme Erasmus Pro. Il s'agissait notamment de suivre les préconisations du rapport de Jean Arthuis ⁽¹⁾ qui faisait état des freins liés aux obligations de l'employeur français dans ce cadre (notamment le maintien de la rémunération et de la responsabilité).

● L'article L. 6222-42 prévoit que le contrat d'apprentissage peut être exécuté en partie à l'étranger pour une durée maximale d'un an.

Pendant cette période, l'entreprise ou le CFA d'accueil est seul responsable des conditions d'exécution du travail telles qu'elles sont prévues par le droit du pays d'accueil. L'apprenti relève également de la législation de sécurité sociale du pays d'accueil sauf s'il n'est pas salarié.

Une convention, dont le modèle est fixé par arrêté ministériel, entre toutes les parties peut fixer les conditions d'accueil en dehors de celles qui sont prévues dans le contrat d'apprentissage.

● Les articles L. 6222-43 et L. 6222-44 intéressent réciproquement l'accueil d'un apprenti ressortissant d'un autre pays de l'Union européenne.

Le cadre prévoit l'application des dispositions du code du travail sur l'apprentissage, à l'exception de plusieurs dispositions qui pouvaient constituer des freins à l'accueil de ces apprentis ressortissant de l'Union européenne :

– la finalité du contrat définie à l'article L. 6211-1 ;

– la durée du contrat définie à l'article L. 6222-7-1 ;

– les conditions d'intégration d'une formation en apprentissage prévues au deuxième alinéa de l'article L. 6222-12 ;

– la durée minimale de formation en apprentissage prévue à l'article L. 6233-8.

Le contenu des relations conventionnelles entre les différentes parties est renvoyé à un décret en Conseil d'Etat.

● Les V à VI reviennent sur ces rédactions afin de préciser certaines modalités d'application.

Les 1° et 3° du V procède à une modification de nature purement rédactionnelle à l'article L. 6222-42.

Le 2° du V prévoit au même article une durée minimale d'exécution du contrat en France de six mois afin de s'assurer qu'il s'agit bien d'une mobilité temporaire. En cohérence avec l'inapplication des dispositions de l'article

(1) Jean Arthuis, « Erasmus pro : lever les freins à la mobilité des apprentis en Europe », janvier 2018, disponible ici : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_arthuis_-_18_janvier.pdf

L. 6211-1 sur la finalité de l'apprentissage, les dispositions de l'article L. 6211-2 qui fixe les principes de l'alternance sont également écartées.

Le 4° du V abroge le renvoi à une convention fixée par arrêté ministériel.

Le 5° du V tout en prévoit que la mobilité dont la durée, inférieure à quatre semaines ; peut être organisée par une convention de mise à disposition.

5. Garanties supplémentaires autour du maître d'apprentissage

Le VII crée un article L. 6223-8-1 dans une section du code du travail consacrée au maître d'apprentissage.

Tout en rappelant que le maître d'apprentissage doit être un salarié de l'entreprise volontaire, majeur, offrant toutes garanties de moralité, et renvoie à la négociation conventionnelle de branche la définition d'une compétence professionnelle du maître d'apprentissage. À défaut, ces conditions sont fixées par voie réglementaire.

La loi propose donc aux branches de se saisir des conditions de compétences, prévues pour l'essentiel au niveau réglementaire aujourd'hui, pour devenir maître d'apprentissage. Les dispositions réglementaires actuellement en vigueur deviendraient alors des règles supplétives, moyennant quelques ajustements.

6. Une indexation de la rémunération de l'apprenti

Le VIII réécrit sans modifier sa portée juridique l'article L. 6222-27 relatif à la rémunération de l'apprenti. Cette dernière demeure donc fixée en fonction de l'âge du bénéficiaire et de sa progression dans le cycle de formation.

C. DE NOUVEAUX MODES DE RUPTURE DU CONTRAT D'APPRENTISSAGE

L'article 9 propose de simplifier la rupture du contrat d'apprentissage en mettant fin à la résolution judiciaire obligatoire du contrat et en ouvrant de nouvelles voies de résolution unilatérale du contrat.

1. La fin du recours obligatoire à la résolution judiciaire du contrat

Le 1° modifie l'article L. 6222-18 relatif à la rupture du contrat d'apprentissage.

Le a) du 1° précise la rédaction du premier alinéa concernant la rupture du contrat par accord signé des deux parties.

Le b) du 2° supprime le recours aux conseils de prud'hommes en cas de désaccord entre les parties et prévoit de nouvelles procédures de rupture unilatérale.

a. Rupture par l'employeur

Le contrat pourrait ainsi être rompu directement par l'employeur dans deux hypothèses :

- en cas de faute grave ;
- si le médecin du travail constate l'inaptitude de l'apprenti après étude du poste par une équipe pluridisciplinaire.

Cette rupture prend alors la forme d'un licenciement dont les modalités sont définies par référence à d'autres dispositions du code du travail. L'employeur devrait ainsi :

- convoquer l'apprenti à un entretien préalable, au plus tard cinq jours après la remise de la lettre (article L. 1232-2) ;
- lui notifier la décision de licenciement par lettre recommandée avec avis de réception, laquelle doit comprendre l'énoncé des motifs de ce licenciement ; cette lettre ne pourra être envoyée qu'après que deux jours se soient écoulés après l'entretien préalable (article L. 1232-6) ;
- mettre en œuvre une mesure conservatoire de mise à pied si le comportement du salarié le nécessite après lui avoir notifié les motifs de cette sanction ;
- renoncer au licenciement si celui-ci résulte d'une sanction prononcée plus de trois ans auparavant (article L. 1332-5) dans l'hypothèse où le contrat dure plus de trois ans (apprentis travailleurs handicapés, sportifs de haut niveau, ...) ou s'il est conclu dans le cadre d'un CDI.

b. Rupture par l'apprenti

L'apprenti pourrait également demander la rupture du contrat au terme d'une procédure peu formaliste (seule la signature de son représentant légal s'il est mineur et la notification au centre de formation d'apprentis sont prévues par la loi). Il devrait néanmoins préalablement à toute démarche solliciter le médiateur consulaire prévu à l'article L. 6222-39. Dans le secteur public administratif, le médiateur sera défini par voie réglementaire.

Créé en 2005, lorsque l'enregistrement des contrats d'apprentissage a été transféré aux chambres consulaires, le médiateur assure donc depuis plus de dix ans des missions de résolution des litiges au sujet de l'exécution ou de la résiliation du contrat d'apprentissage.

Tout en se félicitant du choix de la médiation, indispensable s'agissant de jeunes apprentis, la rapporteure insiste sur la nécessité de rendre la procédure particulièrement facile d'accès dès lors qu'elle devient, faute d'être un passage juridiquement obligé, une démarche préalable à toute rupture du contrat d'apprentissage. Il pourrait ainsi se faire accompagner par son CFA dans la mise en œuvre de cette médiation, qui pourrait être de nature à sauvegarder la relation contractuelle.

2. Une nouvelle procédure de licenciement en cas d'exclusion définitive

Le 2° crée un nouvel article L. 6222-18-1, lequel prévoit que l'exclusion définitive de l'apprenti par son centre de formation constitue une cause réelle et sérieuse autorisant l'employeur à procéder au licenciement pour motif personnel.

L'apprenti peut maintenir son contrat d'apprentissage en s'inscrivant dans un autre centre de formation d'apprentis dans un délai de deux mois. Dans le cas contraire, il ne peut poursuivre son travail dans l'entreprise qu'en signant un contrat de travail de droit commun (ou en mettant fin à la période d'apprentissage lorsque le contrat est conclu pour une durée indéterminée).

Conformément à l'interprétation qu'en fait le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi ⁽¹⁾, le fait que l'exclusion soit reconnue par le législateur comme une cause réelle et sérieuse de licenciement ne fait pas obstacle à ce que l'apprenti licencié conteste devant le juge prud'homal le bienfondé de son exclusion.

Ces dispositions respectent donc pleinement le droit au recours de l'apprenti.

3. Une obligation d'accompagnement par le CFA après la rupture

Ce même 2° crée également un nouvel article L. 6222-18-2 qui fait obligation au centre de formation, lorsqu'un de ses apprentis a été licencié, de le laisser poursuivre sa formation théorique et d'aider l'apprenti à trouver un nouvel employeur pour qu'il puisse aller au terme de son cycle de formation.

Le 4° crée un article L. 6225-3-1 lequel prévoit un dispositif miroir à celui de l'article L. 6222-18-2 lorsque c'est l'autorité administrative qui a mis fin au contrat. Le centre de formation d'apprentis devra également maintenir la formation théorique de l'apprenti et l'accompagner pour retrouver un nouvel employeur.

Le CFA est ainsi responsable de la réorganisation du parcours pédagogique du jeune afin que le référentiel de formation soit respecté et qu'il puisse obtenir le titre ou le diplôme visé. Afin de mettre en œuvre concrètement

(1) Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi, p. 1, disponible ici : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Projet-de-loi-pour-la-liberte-de-choisir-son-avenir-professionnel>

cet accompagnement, l'opérateur de compétences qui a vocation à financer le contrat en vertu de l'article 19 du projet de loi continuerait à financer le centre de formation des apprentis jusqu'à la signature d'un nouveau contrat d'apprentissage.

4. Modifications de conséquences ou rédactionnelles

Le c) du 1° abroge les dispositions de l'article L. 6222-18 relatives :

– aux conséquences d'une liquidation judiciaire de l'entreprise sur le contrat d'apprentissage, et notamment le droit pour l'apprenti de prétendre aux rémunérations qu'il aurait dû percevoir si son contrat était allé jusqu'à son terme sous forme de dommages et intérêts ;

– à l'application de la période d'essai prévue en matière de CDD plutôt qu'à celle de 45 jours lorsque le nouveau contrat d'apprentissage prend la suite d'un contrat d'apprentissage rompu ; sollicités par la rapporteure sur ce point, les services du Gouvernement lui ont précisé que cette seconde abrogation permettait de simplifier les règles complexes de computation des jours entre les contrats et de maintenir une période probatoire pour l'employeur.

Le 3° réécrit l'article L. 6222-21 relatif à l'exclusion de toute indemnité lorsque le contrat est rompu durant les deux premiers mois pour faire référence à la procédure créée à l'article 6222-18, mais sans remettre en cause le droit en vigueur.

*

● A l'article 7, outre trois amendements de la rapporteure, la commission a adopté deux amendements :

– un amendement du Gouvernement qui réécrit l'article L. 6211-4 en vue de définir de manière inédite dans la partie législative du code du travail les missions des chambres consulaires ;

– un amendement de M. Cherpion et de ses collègues du groupe Les Républicains qui modifie l'article L. 4624-1 en vue de prévoir qu'en cas d'indisponibilité d'un professionnel des équipes de santé au travail pendant deux mois, l'apprenti peut réaliser sa visite d'information et de prévention auprès d'un professionnel de la médecine de ville.

● A l'article 8, outre trois amendements rédactionnels de la rapporteure, la commission a adopté deux amendements :

– un amendement de Mme Bareigts et de ses collègues expérimentant pour une durée de trois ans dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution l'exécution du contrat d'apprentissage dans l'environnement géographique proche

au sens de la loi du 5 décembre 2016 ⁽¹⁾ pour une durée d'un an maximum et sous réserve que la France ait conclu des accords avec les pays concernés ;

– un amendement de M. Cherpion et de ses collègues du groupe Les Républicains qui modifie le III de l'article L. 335-5 du code de l'éducation en vue de dispenser le maître d'apprentissage, candidat à la validation de ses acquis de l'expérience, de faire la preuve de son expérience dès lorsqu'il a formé trois apprentis ayant obtenu leur certification.

● À l'article 9, outre deux amendements rédactionnels de la rapporteure, la commission a adopté un amendement à l'initiative du Gouvernement qui précise que le centre de formation d'apprentis maintient la formation de l'apprenti pendant six mois après la rupture de son contrat.

Cette disposition est plus favorable que le droit en vigueur qui prévoit le maintien de leur formation pendant trois mois (3° de l'article L. 6341-3).

*

* *

Article 8 bis

Création d'une troisième « prépa-métiers »

Introduit par la commission

L'article 8 *bis* prévoit le remplacement des dispositifs d'initiation aux métiers en alternance (DIMA) par une troisième dite « prépa-métiers ».

La commission a adopté à l'initiative de Mme Charrière, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, un amendement créant une année de troisième intitulée « prépa-métiers » à l'article L. 337-3-1 du code de l'éducation.

En conséquence, les dispositions relatives au dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA) sont supprimées.

Ce nouveau dispositif permet de renforcer l'orientation des élèves volontaires à travers une formation générale accompagnée de stages en milieu professionnelle ainsi que d'une préparation spécifique à l'entrée en apprentissage. Il fait clairement partie des actions de préparations à l'apprentissage prévues à l'article 4 du projet de loi.

Les modalités d'application de cet article sont renvoyées au pouvoir réglementaire.

*

* *

(1) Loi n°2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

Article 8 ter

Assouplissement du cadre juridique applicable aux mineurs dans un débit de boissons à consommer sur place

Introduit par la commission

L'article 8 *ter* permet aux mineurs apprentis ou stagiaires de l'enseignement professionnel de travailler sans autorisation administrative préalable dans un débit de boissons à consommer sur place à condition de ne pas être placé au service du bar.

La commission a adopté à l'initiative de M. Maillard et de ses collègues du groupe La République En Marche un amendement qui modifie les articles L. 3336-4 et L. 4153-4 du code du travail relatifs aux restrictions applicables aux mineurs en matière d'activités dans les débits de boissons à consommer sur place.

Ces modifications conduisent à assouplir la procédure en vigueur qui traite de manière indifférenciée les mineurs qui manipulent effectivement de l'alcool et ceux qui peuvent exercer d'autres activités au sein d'un établissement qui dispose d'une licence pour distribuer des boissons alcoolisées. Dans le droit en vigueur, les employeurs d'apprentis ou de stagiaires de l'enseignement professionnel doivent donc demander un agrément aux services de la DIRECCTE.

L'article propose d'exclure de cette procédure particulièrement lourde les mineurs qui ne sont pas au service du bar. Ainsi, un mineur pourrait assurer le service de chambre dans un hôtel-restaurant qui dispose d'une licence sans qu'il soit nécessaire de mettre en œuvre la procédure d'agrément.

*

* *

Section 2

L'orientation et l'offre de formation

Article 10

Modification des compétences sur l'orientation

Adopté par la commission avec modifications

L'article 10 transfère à la région la mission d'information sur les métiers, notamment en milieu scolaire. Pour ce faire, les moyens des délégations régionales de l'ONISEP sont transférés aux régions. Il est également proposé d'expérimenter un transfert de personnels volontaires de l'éducation nationale, et notamment des centres d'information et d'orientation (CIO), vers les services régionaux.

I. LE PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS EN MATIÈRE D'ORIENTATION DEMEURE PERFECTIBLE MALGRÉ LES RÉFORMES RÉCENTES

L'orientation, comme l'a rappelé le Haut Conseil de l'éducation ⁽¹⁾ dans un rapport de 2008, renvoie traditionnellement à deux missions distinctes :

– le processus de répartition des élèves dans les différentes voies de formation, d'une part ;

– l'accompagnement des individus dans leur choix d'avenir scolaire et professionnel, d'autre part.

Si la première suppose une part de centralisation et de planification prise en charge à juste titre par l'éducation nationale par les services de l'État, la seconde appelle davantage à développer un service de proximité, individualisé et efficace.

Or, malgré plusieurs tentatives de réforme, l'équilibre entre ces deux impératifs n'a pas été trouvé sur l'orientation ce qui se traduit concrètement par une ambivalence persistante des compétences de l'État et des régions dans ce domaine.

A. L'ORIENTATION : ENTRE SERVICE PUBLIC NATIONAL ET DÉCENTRALISATION

Si l'orientation est assurée historiquement par les services de l'éducation nationale, les régions, à mesure qu'elles voyaient leurs compétences renforcées sur l'emploi et la formation, ont également vu leur rôle consolidé dans ce domaine. Toutefois, une répartition et une coordination optimale des tâches restent à construire.

1. La compétence historique de l'État en matière d'orientation scolaire et professionnelle de la jeunesse

Les services de l'État se trouvent historiquement au cœur de la compétence de l'orientation scolaire et professionnelle et assurent à la fois un réseau d'accompagnement autour des centres d'information et d'orientation (CIO) et un service public d'information et de documentation, au service d'un droit individuel à l'orientation reconnu par la loi.

(1) Haut conseil à l'éducation, "L'orientation scolaire", bilan des résultats de l'École 2008 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000444.pdf>, p.7

a. Le réseau de l'évaluation et de l'accompagnement : des centres d'orientation professionnelle aux centres d'information et d'orientation

Les services du ministère de l'éducation nationale assurent depuis l'entre-deux-guerres l'accompagnement des jeunes à la lisière entre l'école et le marché du travail, dans un souci de protection de la jeunesse.

- *Une naissance à la marge entre milieu scolaire et professions techniques*

Née d'un besoin de planification dans le domaine technique, l'orientation se dote d'une première définition, restreinte à ce champ, avec le décret du 26 septembre 1922 (« *l'ensemble des opérations incombant au sous-secrétaire d'État de l'Enseignement technique qui précèdent le placement des jeunes gens et des jeunes filles dans le commerce et dans l'industrie et qui ont pour but de révéler leurs aptitudes physiques, morales et intellectuelles* »⁽¹⁾) avant de s'étendre progressivement à tous les métiers.

Elle est dans un premier temps assurée par d'anciens instituteurs parfois accompagnés de médecins, formés à l'institut national d'orientation professionnelle (INOP). La profession de conseiller d'orientation professionnelle devient réglementée par un diplôme d'État par un arrêté du 16 février 1944⁽²⁾. Les centres délivrent d'abord aux jeunes un certificat qui mentionne notamment les métiers dangereux avant d'évoluer progressivement vers des tests psychologiques. C'est de cette évolution que procède la création de l'examen d'orientation professionnelle reconnu par le décret du 10 octobre 1955⁽³⁾. Les centres réalisent également des tests de sélection pour l'entrée dans les établissements d'enseignement technique ou les écoles professionnelles. Ainsi, le décret-loi du 24 mai 1938⁽⁴⁾ impose pour la première fois à tout jeune de 17 ans dans l'enseignement professionnel de consulter un centre d'orientation professionnelle avant d'être employé.

Cette évolution de l'obligation d'orientation s'accompagne également d'une prise en compte accrue de cet enjeu dans la construction de l'enseignement scolaire proprement dit. C'est ainsi que la réforme scolaire de 1959 dite « Berthoin »⁽⁵⁾ crée un cycle d'observation et d'orientation entre le CM2 et la fin de l'obligation scolaire d'abord en 3^{ème}, dans lequel interviennent aussi bien les « maîtres » que les conseillers d'orientation.

(1) Article 1^{er} du décret du 26 septembre 1922 relatif à l'orientation professionnelle

(2) Arrêté du 16 février 1944 relatif aux conditions d'obtention du diplôme d'État

(3) Décret n° 55-1342 du 10 octobre 1955 relatif aux centres publics d'orientation professionnelle

(4) Décret-loi du 24 mai 1938 relatif à la structure de l'orientation et de la formation professionnelle.

(5) Décret n° 59-57 du 6 janvier 1959 portant réforme de l'enseignement public qui tire notamment les conséquences du relèvement de l'âge d'obligation de scolarité par l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959 portant prolongation de la scolarité obligatoire.

- Les missions des centres se précisent tout en se multipliant dans les années 1970.

Le décret du 7 juillet 1971⁽¹⁾ définit la mission des services d'orientation (« *organiser l'information et l'orientation des élèves dans un processus éducatif d'observation continue, de façon à favoriser leur adaptation à la vie scolaire, de les guider vers l'enseignement le plus conforme à leurs aptitudes, de contribuer à l'épanouissement de leur personnalité et de les aider à choisir leur voie dans la vie active en harmonie avec les besoins du pays et les perspectives du progrès économique et social.* ») tandis que la circulaire du 7 mars 1972 donne pour mission au conseiller d'orientation un rôle de prévention et d'aide psychologique dans le second degré. Les centres d'orientation professionnelle deviennent des centres d'information et d'orientation en 1972 et les conseillers sont chargés d'identifier notamment les élèves en difficulté, en particulier en 6^e.

- Le réseau de dispensation du conseil s'étoffe au niveau local avec le développement des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et des missions locales à la suite du rapport Schwartz de 1981⁽²⁾, qui incombent aux communes tout en mobilisant en pratique les conseillers des CIO (environ un mi-temps par mission locale). La structuration du service public de l'emploi s'accompagne de la création des conseillers d'orientation psychologues (COP) par le décret du 20 mars 1991, qui sont recrutés par concours à bac+5.

- Il y aurait aujourd'hui 390 centres d'information et d'orientation⁽³⁾ employant 3 700 conseillers⁽⁴⁾ sur le territoire, auxquels il faut ajouter les inspecteurs de l'éducation nationale chargés de l'orientation, les chefs de services académiques d'information et d'orientation et les conseillers techniques des recteurs dans ce domaine. Leurs conditions de fonctionnement et d'organisation sont fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de l'éducation et du ministre du budget comme le prévoit l'article D. 313-8 du code de l'éducation.

b. Un service public de l'information organisé par le réseau de l'ONISEP

- La création de l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) en 1970⁽⁵⁾ sous la forme d'un établissement public, répondait au souci de donner à l'ensemble des publics, scolaires ou non, une information de qualité sur l'orientation scolaire et les filières professionnelles.

(1) Décret n°71-541 du 7 juillet 1971 relatif à l'organisation des services chargés de l'information et de l'orientation

(2) Bernard Schwartz, *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, septembre 1981*, disponible ici : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/174000666.pdf>

(3) Ce nombre a été considérablement réduit, les départements ayant pour la plupart renoncé à la faculté prévu par l'article D. 313-10 du code de l'éducation leur permettant de créer des CIO à leur charge.

(4) Ces chiffres ont été transmis à la rapporteure par l'association nationale des directeurs de CIO et l'association nationale des psychologues de l'éducation nationale dans des contributions écrites.

(5) Il remplace alors le Bureau universitaire de statistique (BUS) mis en place en 1932 pour assurer une documentation suffisante pour que le Gouvernement puisse faire face au chômage des diplômés

L'article L. 313-6 du code de l'éducation prévoit ainsi qu'il a pour mission « *de mettre à la disposition des éducateurs, des parents, des étudiants et des élèves des établissements d'enseignement, la documentation nécessaire à ces derniers en vue de leur orientation scolaire et professionnelle. Il élabore et diffuse cette documentation en liaison avec les représentants des professions et des administrations intéressées. Il participe à l'insertion professionnelle des étudiants et diplômés à leur sortie des établissements d'enseignement.* »

Son conseil d'administration comprend des représentants des familles, des parents d'élèves et des régions.

L'office est donc un éditeur public qui met gratuitement à disposition des guides sur les formations existantes pour les jeunes (formation initiale) et pour les adultes (formation professionnelle continue). Ces documents sont disponibles sur son site internet et comme fonds documentaire des établissements scolaires et des centres d'information et d'orientation.

● Le service central se situe à Lognes mais l'ONISEP compte également 17 délégations régionales placées sous la tutelle du recteur d'académie et dirigée par un chef de service d'information et d'orientation. Ces délégations ont pour mission conformément à l'article D. 313-24 du code de l'éducation :

- de diffuser l'information sur les enseignements et les professions ;
- d'élaborer la documentation propre à l'académie ;
- de mettre à la disposition des centres chargés de l'information et de l'orientation les moyens de documentation et d'information nécessaires à leur action ;
- de participer aux études initiées par l'office national.

Le projet annuel de performance du programme « *Soutien à l'enseignement scolaire* » prévoit pour le réseau ONISEP un budget 2018 de 29,5 millions d'euros, en légère hausse par rapport à 2017, et le plafond d'emplois est fixé à 236 équivalents temps plein pour 2018.

c. Le service public de l'orientation (SPO) : ultime tentative pour renforcer l'orientation centralisée

Ces structures ont été mises au service d'un droit individuel reconnu tardivement par le législateur. Ainsi, la loi du 24 novembre 2009 ⁽¹⁾ a institué un droit individuel à l'information, au conseil et à l'accompagnement mis en œuvre par un service public de l'orientation (SPO) tout au long de la vie comportant un service dématérialisé et une labellisation d'organismes et de services locaux, destinée à rationaliser l'offre importante de services dans ce domaine (CIO, universités, Pôle Emploi, OPACIF).

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

Cette initiative s'est toutefois révélée limitée sur le plan opérationnel. Le rapport rendu par plusieurs corps d'inspection ⁽¹⁾ sur le bilan de cette réforme a non seulement souligné les faiblesses intrinsèques du dispositif proposé (« *de multiples ambiguïtés qui ont pesé sur la lisibilité puis sur le développement du service* », plateforme téléphonique « *d'usage confidentiel* », labellisation des opérateurs existants) mais aussi des difficultés structurelles du système d'orientation que la création du SPO, à défaut de les prendre en compte, n'a pas pu résoudre : mise en œuvre par l'État « *perçue comme injonctive* », « *nécessité d'un chef d'orchestre* » ou absence de prise en compte des « *initiatives remarquables de coordination* » mises en place par les régions.

2. Le développement inabouti de la compétence de la région à l'occasion de la décentralisation

Cette construction d'un droit individuel mis en œuvre par l'Etat avait d'autant moins de chance de réussir qu'elle était en partie contradictoire avec la montée en puissance des régions dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, sans cesse renforcée depuis les lois de décentralisation de 1983-1984.

Les conseils régionaux participent en effet directement, depuis cette période, à la promotion auprès des jeunes de l'apprentissage, dont ils assurent une partie importante de la gestion et du financement ⁽²⁾, et des dispositifs de formation professionnelle continue auprès des adultes, notamment auprès des demandeurs d'emploi.

Bien qu'elles ne soient gestionnaires d'aucun des grands acteurs de l'orientation (ONISEP, CIO, Pôle Emploi, missions locales, ...), le rôle des régions en matière d'orientation s'est révélé central. Ainsi, le rapport des inspections précité sur la création du SPO soulignait la mise en place, bien antérieure, par les conseils régionaux des mécanismes de pilotage partenarial sous la forme de groupements d'intérêt public (GIP) ou d'associations. Elles ont aussi participé à la création d'un « *guichet unique* » au sein des centres de formation d'apprentis ou des cités des métiers.

Cette compétence bien exercée par un échelon de collectivité ayant une vision économique de son territoire n'a toutefois pas abouti à remettre profondément les frontières avec les compétences de l'État, et notamment de l'éducation nationale. Une tentative de transfert des centres d'information et d'orientation (CIO) avait ainsi précédemment échoué en 2003 en raison de l'appréhension des personnels. La création du service public régional de l'orientation n'a pas résolu toutes les difficultés.

(1) IGAS, IGEN, IGENR, « *le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de la décentralisation* », 2013, http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_SPO_RM_2013-020P_-2.pdf

(2) Sur ce point, on pourra utilement se reporter aux commentaires des articles 11 et 15.

B. UNE TENTATIVE INSUFFISANTE DE COORDINATION : LE SERVICE PUBLIC REGIONAL DE L'ORIENTATION (SPRO)

La loi du 5 mars 2014⁽¹⁾ a pris acte de l'échec du SPO en proposant une véritable répartition des rôles entre État et région :

– l'État conservait son rôle de définition de la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et l'enseignement supérieur ;

– la région se voyait confier la coordination de l'action des organismes participant à l'orientation professionnelle sur leur territoire.

Ce schéma avait le mérite de tenir compte de la spécialisation historique de chacun des acteurs et de définir clairement une frontière, et partant, une responsabilité ayant vocation à être assumée pleinement.

La mise en place du SPRO ne semble toutefois pas atteindre les effets escomptés. Comme l'anticipait la mission de préfiguration du dispositif conduite par l'IGAS⁽²⁾, les régions ne parviennent à exercer un rôle plénier et cohérent de coordination alors que l'orientation au sein du système de l'éducation nationale relève de la compétence exclusive de l'État, ce qui freine la logique de parcours, et que les principaux opérateurs demeurent pilotés au niveau national.

La mission d'information du Sénat sur l'orientation, qui a rendu ses conclusions en 2016, a également relevé auprès des rectorats de nombreuses difficultés : « prestations de service enchevêtrées », « tension chez les personnels des CIO », « persistance de cloisonnements »⁽³⁾. Elle appelait donc, suivie en cela par la Cour des comptes⁽⁴⁾, à un renforcement des prérogatives régionales.

Force est de constater aujourd'hui que la frontière définie en 2014, sur le fondement des compétences historiques de l'Etat et des régions, n'est pas optimale comme la mise en place du parcours « Avenir » l'a encore récemment démontré⁽⁵⁾. Il est donc particulièrement nécessaire de décroisonner progressivement les deux versants de l'orientation, en permettant une appropriation des outils d'information « métiers » par la région qui pourrait à son

(1) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

(2) IGAS, IGENR, IGEN, IGJS, « Évaluation des préfigurations du service public régional de l'orientation (SPRO) », mai 2015, p. 30-31. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000698.pdf>

(3) Guy-Dominique Kennel, Rapport d'information sur l'orientation scolaire, juin 2016, p. 18 <https://www.senat.fr/rap/r15-737/r15-7371.pdf>

(4) Cour des comptes, « Les services déconcentrés de l'État : clarifier les missions, adapter leur organisation, leur faire confiance », rapport public thématique, décembre 2017, p. 79 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-services-deconcentres-de-letat>

(5) L'étude d'impact rappelle à cet égard que ce parcours mis en œuvre depuis deux ans souffre d'un manque d'intégration de la dimension de découverte du monde professionnel et d'un positionnement encore trop ambigu des enseignants dans l'accompagnement des élèves à l'orientation (p. 100).

tour apporter son expertise auprès des publics, notamment scolaires, auxquels elle n'a pas ou peu accès aujourd'hui.

II. CET ARTICLE PROPOSE UN RENFORCEMENT DE LA COMPÉTENCE DES RÉGIONS

L'article propose de confier la compétence de l'information sur les métiers, y compris dans l'enseignement scolaire, aux régions et leur transfère à cette fin les services des DRONISEP, d'une part, et de manière expérimentale d'autres personnels de l'éducation nationale, d'autre part.

A. UN RENFORCEMENT DE LA COMPÉTENCE DES RÉGIONS

Le 1° du I modifie l'article L. 6111-3 du code du travail en vue de confier à la région le soin d'organiser des actions d'information sur les métiers et la formation, notamment dans les établissements scolaires.

Il s'agit d'organiser la rencontre entre le « *savoir-faire* » régional dans le domaine de l'emploi et de la formation, d'une part, et les besoins importants d'information sur l'orientation professionnelle, notamment dans les établissements scolaires. Sur un plan pratique, ce déplacement des frontières entre orientation scolaire et orientation professionnelle doit favoriser le rapprochement toujours plus grand entre l'éducation nationale et les services régionaux. Il pourrait par exemple se concrétiser par des interventions dans les établissements dans le cadre des 54 heures annuelles d'« *éducation au choix à l'orientation* »⁽¹⁾. Le travail nécessaire de mise en commun avec les psychologues de l'éducation nationale, dont la présence pourrait être renforcée au sein de l'établissement, et les professeurs principaux n'en serait que plus fructueux.

Le 2° du I supprime au même article la mission de mise en place du conseil en évolution professionnelle des régions (CEP), dans le cadre du service public régional de l'orientation, en cohérence avec les dispositions de l'article 3⁽²⁾.

Le 3° du I complète ce même article en confiant à la région la réalisation de la documentation de portée régionale sur l'orientation professionnelle, avec le concours de l'ONISEP. Elle diffuse cette documentation, notamment dans les établissements scolaires avec l'aide de l'État.

Le II tire les conséquences de ce transfert de compétences dans le code de l'éducation.

Le 1° du II insère les régions parmi les personnes avec lesquelles l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP),

(1) Ces volumes horaires sont prévus par plusieurs arrêtés du ministre de l'Éducation nationale qui ont été soumis début avril à la Commission supérieure du lycée et au Conseil supérieur de l'Éducation.

(2) Sur ce point, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 3.

établissement public doit, en application de l'article L. 313-6, élaborer et diffuser la documentation d'information et d'orientation à destination des élèves des établissements d'enseignement.

Le 2° du II remplace la notion de « *conseiller d'orientation psychologue* » par celle de « *psychologue* » à l'article L. 331-7 qui définit les grandes missions de la procédure d'orientation.

La portée de cette modification ne doit pas être surestimée dès lors qu'elle fait suite à une demande des conseillers d'orientation qui s'était déjà traduite par un récent changement de dénomination au niveau réglementaire ⁽¹⁾.

Ces modifications devront s'articuler avec la restructuration du réseau des CIO, dont l'objet est de rapprocher les psychologues de l'éducation nationale avec les élèves tout en maintenant des lieux d'accueil pour les publics non scolaires.

Le III prévoit – conséquence des nouvelles missions d'information – le transfert des missions des délégations régionales de l'ONISEP (DRONISEP) vers les régions, la collectivité de Corse et les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane.

Ce transfert d'environ 200 personnes ⁽²⁾, ainsi que de moyens de production de documentation, devrait constituer un précieux renfort pour les conseils régionaux dans cette nouvelle mission. Les DRONISEP étant bien implantées sur le territoire et ayant déjà mis en place des partenariats avec les régions, ce transfert devrait s'en trouver facilité.

B. UN TRANSFERT DE MOYENS EN LIEN AVEC CETTE NOUVELLE COMPÉTENCE

Le transfert de la mission de production de la documentation sur les métiers suppose une délégation de moyens budgétaires supplémentaires et en personnel, dans le respect des principes constitutionnels protégeant la libre administration des collectivités territoriales.

1. Un transfert des personnels des DRONISEP

Le A du IV prévoit le transfert total ou partiel des services qui participent au travail de diffusion de la documentation et d'élaboration des publications à portée régionale en matière d'orientation. Les moyens sont mis à disposition ou

(1) Décret n° 2017-120 du 1er février 2017 portant dispositions statutaires relatives aux psychologues de l'éducation nationale

(2) Chiffre cité par l'étude d'impact du Gouvernement sur le projet de loi, p. 105. Il est un peu inférieur aux effectifs des DRONISEP car l'ensemble des services n'est pas utilement transférable. D'après les informations obtenues par la rapporteure auprès de la DGESCO et du Gouvernement, les chefs de service académique qui dirigent actuellement les DRONISEP seraient maintenus dans le giron de l'éducation nationale.

transférés aux administrations régionales dans les conditions prévues certaines dispositions par la loi MAPTAM⁽¹⁾ pour le transfert aux collectivités.

Un transfert de compétences vers les régions dans les conditions prévues par la loi MAPTAM

La compréhension du cadre juridique prévu au présent article suppose de décrire les dispositions de la loi MAPTAM auxquelles il est fait référence. Le présent encadré en décrit l'adaptation au cadre spécifique du transfert Etat-région, anticipant ainsi en partie les précisions qui ne sont apportées qu'aux B à F du IV.

L'article 80, applicable par référence dans le présent article, prévoit que les services exerçant des compétences transférées sont mis à disposition ou transférés.

Cet article, qui procède lui-même par référence aux dispositions du titre II du livre III de la première partie du code général des collectivités territoriales relatif aux règles particulières en cas de transfert de compétence, suppose :

– une mise à disposition, constatée par procès-verbal établi par les représentants de l'État et de la région, des biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice de cette compétence (article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales) ;

– la remise des biens à titre gratuit, qui entraîne la dévolution de l'ensemble des droits (pouvoirs de gestion, autorisation de l'occupation des biens, perception des fruits et produits, faculté d'ester en justice) et obligations de propriétaire à la région bénéficiaire (articles L. 1321-2 et L. 1321-6) ;

– la possibilité pour la région bénéficiaire de recouvrer ses droits sur les biens désaffectés (article L. 1321-3) ;

– la succession complète de la région à l'Etat lorsque celui-ci était locataire des biens mis à disposition (article L. 1321-5) ;

Appliqué aux services d'orientation de l'État, l'article 81 prévoit que dans l'attente de la signature d'une convention, le président du conseil régional peut donner des instructions aux chefs de ces délégations.

Dans un délai de trois mois après la publication d'un décret approuvant une convention type de transfert et après consultation des comités techniques, le président du conseil régional et le préfet de région élaborent une convention fixant la liste des services transférés ou mis à disposition à titre gratuit. La convention peut adapter les dispositions de la convention type en fonction de « *situations particulières* ».

En toute hypothèse, ces services ou parties de service seraient placés sous l'autorité du président du conseil régional.

Lorsqu'aucune convention n'a été signée dans les délais, la liste des services mis à disposition à titre gratuit est établie par un arrêté conjoint du ministre chargé de la décentralisation et du ministre intéressé (ministre de l'éducation nationale on imagine), après avis d'une commission de conciliation créée par décret auprès du ministre chargé de la décentralisation représentant paritairement les représentants de l'État et les représentants des régions.

Des décrets en Conseil d'Etat fixent la date et les modalités des services transférés.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

L'application du I de l'article 82 implique que les fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat sont affectés de plein droit à titre individuel et à titre gratuit au président du conseil régional, ou, le cas échéant, du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse.

Celle du I de l'article 83 prévoit la possibilité pour les fonctionnaires de l'Etat transférés d'exercer un droit d'option dans un délai de deux ans en faveur du statut de fonctionnaire territorial.

Les II à VIII de ce même article précisent les conditions et effets de ce droit d'option.

Lorsque les fonctionnaires ont opté pour le statut territorial, ils sont intégrés dans le cadre d'emploi de même catégorie et de niveau comparable, conformément à l'article 13 bis du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Les services accomplis dans la fonction publique d'Etat sont assimilés à des services accomplis dans ce cadre d'emploi de la fonction publique territoriale.

Les fonctionnaires ayant opté pour le maintien de leur statut sont placés en position de détachement sans limitation de durée et sous l'autorité, y compris sur le plan disciplinaire, de la région. Ils peuvent à tout moment demander à être intégrés dans la fonction publique territoriale. Ils peuvent également à tout moment demander à être réintégrés dans leur corps d'origine, dans la limite des emplois vacants pendant deux ans, ou à la première vacance au-delà.

L'absence de choix au terme du délai de deux ans vaut maintien dans la fonction publique d'Etat.

Le droit d'option prend effet :

– au 1^{er} janvier de l'année suivante s'il a été exercé ou que le délai d'option a expiré avant le 31 août de l'année en cours ;

– au 1^{er} janvier de la deuxième année suivant l'option, lorsque celle-ci a été exercée ou que le délai imparti a expiré entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de l'année en cours.

L'article 84 prévoit le principe d'une affiliation des fonctionnaires intégrés dans la fonction publique territoriale au régime spécial de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) dès leur intégration et pour l'ensemble des services effectifs accomplis.

L'article 85 prévoit le maintien des droits pour les corps de catégorie active de l'Etat ainsi que la possibilité pour la collectivité d'accueil de maintenir les avantages indemnitaires plus favorables des fonctionnaires d'Etat transférés.

L'article 86 prévoit une procédure de transfert dérogatoire à l'article 83 pour certains corps dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.

L'article 87 prévoit un basculement des agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics vers le statut d'agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Leurs contrats individuels ne sont pas modifiés et ils conservent la prise en compte des services accomplis sous le statut antérieur. Les conditions de recrutement liées à un surcroît temporaire ou saisonnier d'activité ne sont pas applicables aux contractuels ainsi transférés.

Les B à F du IV procèdent aux adaptations des dispositions de la loi MAPTAM précitées compte tenu de l'enjeu spécifique du transfert des services d'orientation, afin d'éviter toute ambiguïté légistique.

Le B du IV prévoit que les emplois transférés correspondent à ceux qui étaient pourvus au 31 décembre de l'année précédant le transfert, sauf si ce nombre est inférieur à ce qu'il était au « 31 décembre 2016 ».

Le C du IV précise que les collectivités bénéficiaires du transfert au sens des dispositions de la loi MAPTAM précitée sont le président du conseil régional, le président de la collectivité de Corse, le président de l'assemblée de Guyane et le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique.

Le D du IV précise que les chefs des services de l'État au sens de l'article 81 de la loi sont les délégués régionaux de l'ONISEP

Le E du IV précise que la convention de transfert serait signée par le directeur de l'ONISEP, le recteur de région académique, le préfet de région et le président de l'exécutif local concerné. Le comité technique qui présente son avis préalable à cette convention serait placé auprès de l'ONISEP.

Le F du IV précise que la seule catégorie de collectivité territoriale concernée est la région.

2. L'application d'un principe de compensation financière

Le V tire la conséquence de ce transfert pour les collectivités afin de respecter le principe constitutionnel de neutralité budgétaire des transferts de compétence, prévu à l'article 72-2 de la Constitution ⁽¹⁾.

Le A du V prévoit ainsi que les transferts ayant pour conséquence une charge financière pour les collectivités sont compensés dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales et visées par le présent article.

(1) *Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice*

Les règles de compensation prévues par le code général des collectivités territoriales en cas de transfert de compétences

Ce transfert de compétences sera accompagné d'un transfert de ressources, correspondant au maintien des dépenses de l'État au moment du transfert, et évolueront selon la même tendance que la dotation globale de fonctionnement, en application de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales.

Les ressources destinées à compenser cette charge sont fixées par la loi (cf. alinéa 19) conformément à l'article L. 1614-2. Le montant est quant à lui fixé par arrêt conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales (article L. 1614-3).

La compensation passerait par un transfert d'impôt d'Etat, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée ou par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation (article L. 1614-4).

L'établissement des statistiques liées à la compétence transférée incombe à la collectivité bénéficiaire et sont transférées par l'Etat (article L. 1614-7).

Reprenant des dispositions « classiques » en matière de compensation, il précise que les ressources attribuées au titre de la compensation correspondent aux dépenses de l'État à la date du transfert, diminuées des réductions de charges et augmentations de ressources engendrées par le transfert.

Il précise également que ce droit à compensation des charges d'investissement et de fonctionnement correspond à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fond de concours, sur une période de cinq ans précédant le transfert pour les dépenses d'investissement et de trois ans pour les dépenses de fonctionnement.

Enfin, il renvoie à un décret le droit à compensation des charges d'investissement et des charges de fonctionnement. Ce décret précisera notamment les modalités de répartition entre les collectivités bénéficiaires du droit à compensation des charges d'investissement.

Le **B** du **V** prévoit une compensation principalement par des impôts de toute nature.

Il prévoit également qu'en cas de diminution des recettes liées aux impôts affectés pour compenser la charge financière issue du transfert, indépendant du pouvoir de modulation fiscal des régions, l'État compense la perte afin de prévoir des ressources équivalentes. Un rapport du Gouvernement remis au comité des finances locales ferait le point chaque année sur ces recettes.

Le **C** prévoit un principe de compensation similaire pour les autres créations ou extensions de compétences prévues dans la loi. Le projet de loi ne prévoyant aucune autre charge supplémentaire pour les régions, cette disposition est purement prudentielle.

3. L'expérimentation d'un transfert des personnels des centres d'information et d'orientation (CIO)

Le VI prévoit d'expérimenter la mise à disposition des régions de personnels de l'éducation nationale pendant une durée de trois ans, sur une base volontaire et sans remboursement de la part des collectivités. Les modalités de ce transfert sont renvoyées à un décret simple.

Les personnels des centres d'information et d'orientations sont, en raison de leurs compétences, particulièrement concernés par cette expérimentation. La rapporteure se félicite donc d'un choix combinant une certaine souplesse, le respect de la liberté de choix des personnels et le souhait régulièrement renouvelé des régions et de certains rapports de favoriser une utilisation optimale des personnels de qualité qui assurent le service public de l'orientation.

*

Outre quatre amendements rédactionnels de la rapporteure, la commission a adopté deux amendements :

– présenté par Mme Charrière, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, le premier précise les missions de la région en matière d'orientation ; il prévoit notamment que les actions d'information de la région sont dirigées non seulement vers les élèves et les étudiants mais aussi vers leurs familles ; il conforte également l'important rôle de coordination avec les personnels de l'éducation nationale ;

– présenté par M. Maillard et de ses collègues du groupe La République En Marche, le second précise que les agents transférés de l'éducation nationale vers les régions ont vocation à exercer un rôle d'information, de sensibilisation et d'accompagnement des jeunes.

*

* *

Article 11

Nouveau cadre juridique pour les centres de formation d'apprentis (CFA)

Adopté par la commission avec modifications

L'article 11 procède à une transformation très profonde du cadre juridique applicable aux centres de formation d'apprentis en vue de favoriser leur développement.

Leur régime, qui s'inspire aujourd'hui beaucoup de l'établissement d'enseignement scolaire, serait aligné sur le droit applicable aux organismes de formation dans un souci de rapprochement de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, tout en maintenant certaines spécificités liées à l'enseignement à des jeunes.

L'autorisation administrative par les régions est ainsi remplacée par une déclaration d'activité. La création de centres de formation d'apprentis s'en verrait donc facilitée, sous réserve que le projet s'insère dans le nouveau modèle de financement prévu aux articles 17 et 19, et que le CFA- « organisme de formation » soit certifié.

Le cadre transitoire prévu est de nature à permettre aux centres de formation d'apprentis de s'adapter progressivement au nouveau modèle qui s'appliquerait par étapes.

I. LE CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE DES CENTRES DE FORMATION D'APPRENTIS (CFA) LES RAPPROCHE D'AVANTAGE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES QUE DES ORGANISMES DE FORMATION

Les centres de formation d'apprentis, créés en 1959, sont au cœur de la formation en apprentissage dès lors qu'ils assurent la formation générale, technologique et pratique qui complète celle reçue en entreprise.

En raison de cette dimension essentiellement éducative, les conditions de création et de fonctionnement se sont rapprochées de celles des établissements d'enseignement scolaire, au détriment du dynamisme et de la flexibilité de l'offre de CFA sur le territoire.

A. LE CFA, UN ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT SOUS TUTELLE RÉGIONALE

Malgré les spécificités incontestables du régime des centres de formation d'apprentis ⁽¹⁾, les règles applicables en matière de création, de statut ou fixant les missions des CFA révèlent un cadre juridique proche par le volume et la nature de la réglementation de celui des établissements d'enseignement de l'éducation nationale.

1. Une création conventionnelle entraînant de jure un pouvoir d'autorisation et de contrôle par la région

Les centres de formation d'apprentis peuvent être créés à l'initiative de toute personne morale ou physique (L. 6232-1 du code du travail).

En pratique, il s'agit souvent d'organismes gérés par les partenaires sociaux, des collectivités locales ou les chambres consulaires.

Depuis la loi du 5 mars 2014 ⁽²⁾, ces personnes, les organismes gestionnaires, doivent solliciter une convention avec les régions pour leur

(1) L'article L. 6235-5 du code du travail précise d'ailleurs que les centres de formation d'apprentis ne sont pas soumis aux règles du code de l'éducation applicables aux établissements d'enseignement privé.

(2) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Avant la réforme, les centres « à recrutement national » faisaient l'objet d'une convention avec l'État.

constitution. Ces conventions ne sont pas librement conçues par les parties mais construites sur des conventions-types élaborées par les conseils régionaux après avis du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP).

La décision de signer la convention est prise dans les six mois après avis du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle et si elle est négative, elle doit être motivée (article R. 6232-1 et R. 6232-2 du code du travail). La signature, le cas échéant, vaut création du CFA.

Cette convention fixe les modalités d'organisation administrative, pédagogique et financière du centre (article R. 6232-6), laissant d'ailleurs une marge importante de décision aux régions dans la prédétermination de leur gestion. La convention fixe ainsi notamment sur l'« *aire normale de recrutement* », les spécialisations professionnelles préparées et le nombre maximal et minimal d'apprentis admis (article R. 6232-7) ainsi que les coûts de formation pratiqués (article R. 6232-5).

La convention est signée pour cinq ans (article R. 6232-12).

2. Une absence de personnalité juridique qui conduit à une grande variété de statuts

- Le centre de formation d'apprentis ne dispose pas de la personnalité morale, bien qu'il constitue une « *unité administrative et pédagogique indépendante* » (article R. 6233-55) tenant notamment une comptabilité propre. Le centre a donc le même statut juridique que la personne à l'initiative de laquelle il a été créé.

- Le CFA peut déléguer l'exercice de certaines de ses missions à des établissements d'enseignement ou à des entreprises (article L. 6231-4) dans le cadre d'une convention de prestations de service. L'exercice des activités d'enseignement peut également être assuré par des établissements d'enseignement ou de formation et de recherche dans des sections d'apprentissage dans deux autres cadres :

- la section d'apprentissage prévue à l'article L. 6232-6 créée pour la durée du cycle de la formation ; ne dispensant qu'une seule formation, elle a vocation à fournir une réponse ponctuelle à un besoin conjoncturel ;

- l'unité de formation par l'apprentissage créée pour une durée fixée par les co-contractants ; elle peut répondre à un besoin conjoncturel ou à un besoin plus stable.

La plupart des modalités de création et fonctionnement de ces trois modes de fonctionnement étant communes, la distinction entre ces trois statuts demeure juridiquement très subtile.

3. Les CFA assurent de nombreuses missions

Les missions des centres de formation d'apprentis se sont progressivement étendues bien au-delà de la dimension technique. L'article L. 6231-1 du code du travail en prévoit ainsi neuf.

● Outre les fonctions « classiques » consistant à offrir à l'apprenti une formation générale en complément de sa formation en entreprise, les centres doivent aussi s'assurer que leur public, souvent jeune, développe son « *savoir-être* » et son éducation : les missions du centre intéressent ainsi la citoyenneté, les difficultés sociales des jeunes accueillis, la mixité ou la mobilité européenne (voir encadré ci-dessous).

Les missions des centres de formation d'apprentis

« Les centres de formation d'apprentis :

1° Dispensent aux jeunes travailleurs titulaires d'un contrat d'apprentissage ainsi qu'aux apprentis originaires de l'Union européenne en mobilité en France une formation générale associée à une formation technologique et pratique, qui complète la formation reçue en entreprise et s'articule avec elle dans un objectif de progression sociale ;

2° Concourent au développement des connaissances, des compétences et de la culture nécessaires à l'exercice de la citoyenneté ;

3° Assurent la cohérence entre la formation dispensée en leur sein et celle dispensée au sein de l'entreprise, en particulier en organisant la coopération entre les formateurs et les maîtres d'apprentissage ;

4° Développent l'aptitude des apprentis à poursuivre des études par les voies de l'apprentissage, de l'enseignement professionnel ou technologique ou par toute autre voie ;

5° Assistent les postulants à l'apprentissage dans leur recherche d'un employeur, et les apprentis en rupture de contrat dans la recherche d'un nouvel employeur, en lien avec le service public de l'emploi ;

6° Apportent, en lien avec le service public de l'emploi, en particulier avec les missions locales, un accompagnement aux apprentis pour prévenir ou résoudre les difficultés d'ordre social et matériel susceptibles de mettre en péril le déroulement du contrat d'apprentissage ;

7° Favorisent la mixité au sein de leurs structures en sensibilisant les formateurs, les maîtres d'apprentissage et les apprentis à la question de l'égalité entre les sexes et en menant une politique d'orientation et de promotion des formations qui met en avant les avantages de la mixité. Ils participent à la lutte contre la répartition sexuée des métiers ;

8° Encouragent la mobilité internationale des apprentis, en mobilisant en particulier les programmes de l'Union européenne, du personnel dédié et en mentionnant, le cas échéant, dans le contenu de la formation la période de mobilité ;

9° Assurent le suivi et l'accompagnement des apprentis quand la formation prévue au 2° de l'article L. 6211-2 [enseignement général] est dispensée en tout ou partie à distance. » (article L. 6231-1 du code du travail)

● Cette dimension éducative du CFA se retrouve dans plusieurs règles de fonctionnement internes.

Ainsi, le directeur du centre doit avoir assuré des fonctions d'enseignement pendant cinq ans à raison d'au moins 200 heures par an, ce qui le rapproche d'un directeur d'établissement scolaire (article R. 6233-23).

Un conseil de perfectionnement, réuni trois fois par an, s'intéresse tout particulièrement aux conditions générales de recrutement des enseignants. En outre, la durée minimale des enseignements ne peut être inférieure à 400 heures par an afin de garantir un socle solide d'enseignement général à l'apprenti qui ne fréquente plus, par construction, l'enseignement scolaire ou supérieur.

B. UNE OFFRE PERFECTIBLE RÉSULTANT D'UN EXCÈS DE RÉGULATION

La structure actuelle de l'offre des centres de formation d'apprentis est largement déterminée par la lourdeur des procédures de création, qui demeure sans commune mesure avec les autres organismes de formation.

1. Une régulation par la planification régionale

● D'après l'étude d'impact du Gouvernement, on compte en France 995 centres de formation d'apprentis répartis sur 3 057 sites de formation qui dispensent 2 732 formations différentes, soit 14,5 formations par CFA ⁽¹⁾.

La répartition territoriale de cette offre est particulièrement inégale à la fois dans chaque région ⁽²⁾ et au niveau infrarégional dans des territoires pourtant proches ⁽³⁾.

Le nombre moyen d'inscrits par CFA est de 421 et par site de 129 apprentis. Cette moyenne est évidemment peu représentative de la réalité des CFA dont les effectifs sont très dispersés (ainsi le CFA le plus important en 2016 comptait 5 110 inscrits) ⁽⁴⁾.

(1) *Étude d'impact du Gouvernement sur le projet de loi*, p. 109 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0904.pdf>. Ce chiffre comprend à la fois les CFA, les sections d'apprentissage et les unités de formation par apprentissage.

(2) cf. *Étude d'impact* p. 109

(3) Pour s'en convaincre, on pourra utilement consulter les cartes de répartition réalisées par certains conseils régionaux : <https://oref.grandest.fr/sites/default/files/documents/do-carto-cfaparcommune.pdf> (région Grand Est)

(4) DEPP, *Note d'information n° 17.23, L'apprentissage au 31 décembre 2016*. Octobre 2017. http://cache.media.education.gouv.fr/file/2017/14/2/depp-ni-2017-23-apprentissage-au-31-decembre-2016_835142.pdf

• Or, l'offre relève jusqu'ici de la compétence de la région qui arrête chaque année, après avis du CREFOP, une carte régionale des formations professionnelles initiales (art. L. 214-13-1 du code de l'éducation) qui constitue un document obligatoire contraignant. La région intègre son offre d'apprentissage au sein de son plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CRDFOP).

C'est à partir de cette planification que les régions décident de conventionner ou non un nouveau centre, ou une nouvelle formation dans un centre existant.

Elles participent en outre très largement au financement de leurs charges de fonctionnement et d'investissement grâce à la « fraction régionale » de la taxe d'apprentissage (1,5 milliards d'euros en 2016).

2. Un système complexe par rapport à celui du contrat d'apprentissage

Cet encadrement très fort, qui laisse place à des pratiques très diverses en fonction des régions, se révèle trop lourd notamment au regard de dispositifs proches de l'apprentissage.

Ainsi, la partie d'enseignement des contrats d'apprentissage est assurée par des organismes de formation professionnelle continue, soumis au régime de droit commun de cette catégorie. Ce dernier ne prévoit ainsi aucune autorisation administrative préalable mais une simple déclaration d'activité auprès de la DIRECCTE, des règles spécifiques de comptabilité, la tenue d'un bilan pédagogique et financier, assortis d'un possible contrôle *a posteriori*.

En outre, la personnalité juridique propre de ces organismes de formation (personne physique lorsqu'il s'agit d'un entrepreneur individuel ou d'un autoentrepreneur ou personne morale lorsqu'il s'agit d'une société, d'une association ou d'un groupement) facilite très largement la gestion de ces organismes.

II. L'ARTICLE 11 PROPOSE UN CADRE ASSOULI ET HARMONISÉ AVEC CELUI DES AUTRES ORGANISMES DE FORMATION

L'article propose un renouvellement très profond du droit applicable aux centres de formation d'apprentis. Compte tenu de l'ampleur du changement proposé, un dispositif transitoire doit permettre d'évoluer par étapes vers le droit proposé.

A. UN NOUVEAU MODÈLE POUR LES CFA

L'évolution proposée consiste à revoir très profondément le régime juridique applicable aux centres de formation d'apprentis en les assimilant autant que possible à des organismes de formation, tout en maintenant certaines spécificités incontournables.

1. L'harmonisation du droit applicable aux CFA et aux organismes de formation

a. Le CFA, organisme de formation

Le V réécrit le titre III du livre II de la sixième partie du code du travail relatif aux centres de formation d'apprentis et aux sections d'apprentissage.

Compte tenu du nombre important de modifications apportées par cette réécriture du titre, la présentation du droit proposé est exhaustivement présentée dans le tableau ci-dessous qui présente, d'une part, les dispositions abrogées et, d'autre part, les dispositions créées ou substantiellement modifiées. Lorsque les dispositions en vigueur sont déplacées et/ou modifiées, le tableau les met leur présentation en regard.

Parmi ces nombreuses modifications retracées en annexe du rapport, on peut notamment retenir :

– une simplification globale du titre allégé par le renvoi aux règles applicables aux organismes de formation ;

– le maintien d'un compte séparé pour les activités liées à l'apprentissage et la réalisation d'un bilan pédagogique et financier ;

– l'unification des règles de sanction.

Cette opération a par ailleurs pour effet de réduire de manière importante le nombre de règles de niveau législatif applicables aux centres de formation des apprentis, certaines exigences du droit en vigueur ne trouvant de contrepartie ni dans la nouvelle rédaction du cadre spécifique aux CFA, ni dans l'adaptation du droit commun applicable à l'ensemble des organismes de formation professionnelle (voir ci-dessous).

La rapporteure souligne le profond changement de paradigme qui sous-tend une telle évolution, et qui doit permettre d'atteindre plusieurs objectifs assumés par la réforme :

– une offre de centres de formation d'apprentis plus souple, plus dynamique et qui serait davantage de nature à répondre aux besoins qu'une planification administrative ;

– un rapprochement des cadres juridiques des centres de formation d'apprentis et des organismes de formation, inspiré par le cadre juridique applicable au contrat de professionnalisation, afin de faciliter les transitions entre ces différentes offres ;

– une autonomie de gestion renforcée pour les centres qui doit permettre aux organismes gestionnaires d'assurer la formation dans les meilleures conditions.

Cette évolution est évidemment indissociable de la réforme du financement, dont les principes sont évoqués aux articles 17 et 19 du projet de loi.

b. Conséquences dans le droit de la formation professionnelle continue

Le **VI** réécrit le titre V du livre III consacré aux organismes de formation professionnelle continue, afin de tenir compte notamment de la pleine appartenance de l'apprentissage aux actions de formation professionnelle issue des dispositions proposées au V du présent article.

- *Coordinations avec les dispositions sur le régime juridique de la déclaration d'activité*

Le **a)** du **1°** du **VI** remplace ainsi la notion de « *prestations de formation professionnelle* » continue par « *les actions prévues à l'article L. 6313-1* » à l'article L. 6351-1 ⁽¹⁾.

Le **b)** du **1°** du **VI** tire les conséquences au même article de l'abrogation de l'article L. 6353-2 (voir ci-dessous) par un renvoi à l'article L. 6353-1.

Le **2°** du **VI** ajoute aux hypothèses prévues à l'article L. 6351-3 que le fait pour un organisme de ne pas mentionner qu'il a pour objet la formation en apprentissage peut également entraîner le refus d'enregistrement par l'autorité administrative et modifie la numérotation de ces hypothèses en conséquence.

Le **3°** du **VI** ajoute aux hypothèses prévues par l'article L. 6351-4 dans lesquelles l'autorité administrative peut annuler l'enregistrement de la déclaration d'activité lorsqu'après mise en demeure et expiration du délai imparti les dispositions relatives à la création de centres de formation d'apprentis n'ont pas été respectées.

Le **4°** du **VI** tire les conséquences à l'article L. 6351-7 de la nouvelle répartition des compétences prévues par le projet de loi et renvoie aux opérateurs de compétences la responsabilité de demander communication de la déclaration d'activité des organismes de formation, CFA compris, et de ses éventuelles modifications, ainsi que du bilan pédagogique et financier de son activité.

Les régions ne sont donc plus destinataires de la déclaration d'activité dans le droit proposé.

- *Élargissement des incompatibilités pour le personnel enseignant*

Le **5°** du **VI** complète l'article L. 6352-2 qui vise les personnes ne pouvant exercer dans un organisme s'ils ont fait l'objet de condamnations pénales touchant à la probité, aux bonnes mœurs et à l'honneur. Il ajoute le personnel

(1) S'agissant de la redéfinition des actions de formation, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 4.

d'enseignement aux personnels de direction et d'administration qui étaient déjà visés par le droit en vigueur.

Il s'agit d'un élargissement du cadre des incompatibilités, inspiré du régime juridique applicable à l'ensemble des personnels des CFA. En effet, l'article R. 6233-12 interdit aux centres d'employer une personne frappée des incapacités prévues à l'article L. 911-5 du code de l'éducation à savoir une condamnation pénale pour une atteinte à la probité, aux mœurs, la privation judiciaire des droits civils, civiques et de famille, la déchéance de l'autorité parentale ou l'interdiction d'enseigner prononcée par le juge pénal à titre de peine complémentaire.

Cet article modifie donc essentiellement le droit pour les organismes de formation professionnelle continue, qui ne se voyait pas imposer ce cadre rigoureux pour leur personnel enseignant.

- *Ajustement des dispositions sur le règlement intérieur de l'organisme*

Le 6° du VI réécrit l'article L. 6352-3 relatif au règlement intérieur en ajoutant les apprentis comme destinataires de celui-ci.

Il complète l'article en y réintroduisant les règles relatives au contenu de ce règlement intérieur prévues à l'article L. 6352-4 (les « *principales mesures applicables en matière de santé, de sécurité dans l'établissement, de discipline ainsi que les modalités de représentation* »).

En conséquence, l'article L. 6352-4 devenu pour l'essentiel redondant est supprimé par le 7° du VI. Ce faisant, il abroge également certaines précisions législatives sur le contenu de ce règlement intérieur :

– dans sa nouvelle rédaction, l'article ne précise plus que les règles disciplinaires prévoient notamment la nature et l'échelle des sanctions applicables ainsi que les droits des sanctionnés ;

– la référence à une représentation obligatoire au-delà d'une durée totale supérieure à 500 heures n'est plus prévue.

Ces dispositions sont plus naturellement définies au niveau réglementaire comme le prévoient d'ailleurs dans le droit en vigueur pour les organismes de formation professionnelle continue les articles R. 6352-3 à R. 6352-8 s'agissant des sanctions et les articles R. 6352-9 à R. 6352-12 sur les élections de délégués.

- *Adaptation des règles relatives à la gestion financière des organismes* ⁽¹⁾

Les 8° et 9° du VI complètent respectivement les articles L. 6352-7 et L. 6352-10 relatifs aux obligations comptables des organismes de droit privé et de droit public en prévoyant une comptabilité distincte pour les activités d'apprentissage. Compte tenu du financement qui demeure spécifique pour celles-ci, il demeure préférable de pouvoir distinguer les activités lorsqu'un organisme assure à la fois de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

Le a) du 10° du VI supprime la référence à la formation professionnelle continue à l'article L. 6352-11 relatif au bilan pédagogique et financier, incluant ainsi les centres de formation d'apprentis.

Le b) du 10° du VI précise également pour l'ensemble des organismes de formation à l'article L. 6352-11 que le bilan, le compte de résultat et l'annexe du dernier exercice clos doivent être transmis aux inspections compétentes lorsqu'elles le demandent.

Le a) du 11° du VI supprime à l'article L. 6352-13 l'interdiction pour l'organisme de formation de faire état du caractère imputable des dépenses dont elle assure la proposition sur l'obligation de participer au financement de la formation professionnelle. Les règles de déductibilité sont en effet profondément revues à l'article 17 du projet de loi.

Le b) du 11° du VI ajoute une précision rédactionnelle dans un alinéa du même article concernant la publicité.

- *Assouplissement du cadre des conventions de prestations*

Le 12° du VI réécrit l'article L. 6353-1 qui encadre le contenu des actions de formation professionnelle (programme préétabli, objectifs déterminés, niveau de connaissances préalables, moyens pédagogiques et d'encadrement, ...) en vue d'une simplification. Il prévoit ainsi que le contenu est fixé par voie conventionnelle selon des modalités prévues par décret.

Le 13° du VI abroge l'article L. 6353-2 qui prévoit le renvoi au pouvoir réglementaire de la définition des mentions obligatoires des conventions de prestations de services, des bons de commande ou des factures des organismes de formation. Ce renvoi est en effet couvert par réécriture de l'article L. 6353-1 (voir immédiatement ci-dessus).

(1) S'agissant des modalités du contrôle des organismes, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 21.

- *Modifications rédactionnelles des dispositions sur les obligations du stagiaire de la formation professionnelle ou des apprentis*

Le 14° du VI renomme la section 3 relative aux obligations du stagiaire en y ajoutant une référence aux apprentis.

Le 15° du VI procède pour l'essentiel à des modifications rédactionnelles à l'article L. 6353-8 relatif aux obligations vis-à-vis du stagiaire en vue d'assurer son applicabilité aux apprentis. La mention obligatoire des titres et qualités des formateurs disparaît dans le droit proposé.

Il en va de même pour le 16° du VI qui modifie l'article L. 6353-9 relatif au champ des informations qui peuvent demandées par l'organisme de formation au stagiaire ou à l'apprenti et pour le 17° du VI qui modifie l'article L. 6353-10 relatif à l'information des financeurs.

Le 18° du VI abroge l'article L. 6354-3 qui prévoit le reversement des sommes versées par l'État lorsque les dépenses de l'organisme de formation ne sont pas conformes à leur objet.

Les sommes perçues qui ne sont pas dues suite à inexécution de l'action de formation par apprentissage seront reversées à l'opérateur de compétences qui aura financé la formation par apprentissage conformément à l'article L. 6362-6 dans sa rédaction issue du 11° de l'article 21 (alinéas 29 à 32 de l'article 21). Elles feront l'objet d'un versement au Trésor public si les sommes ne sont pas restituées conformément à l'article L. 6362-7-1 en vigueur (non modifié).

L'article L. 6354-3 qui est abrogé concerne les activités des organismes d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation. Les dispositions de cet article sont déplacées à l'article L. 6362-6-2 nouveau prévu par l'alinéa 35 de l'article 21 du projet de loi.

- *Adaptation des dispositions prévoyant des sanctions*

Le 19° du VI procède à des modifications rédactionnelles en vue d'assurer l'applicabilité de l'article L. 6355-1, qui sanctionne pénalement l'absence de déclaration d'activité, aux organismes dispensant de la formation par apprentissage.

Le 20° du VI abroge l'article L. 6355-5 devenu sans objet dès lors que l'organisme n'a plus à communiquer sa déclaration d'activité à la région (voir 4° du VI ci-dessus).

Le 21° du VI étend les sanctions pénales prévues à l'article L. 6335-8 aux personnels d'enseignement qui exerceraient leurs fonctions bien qu'ils aient fait l'objet de manquements à la probité, aux bonnes mœurs et à l'honneur.

Les 22°, 23° et 24° du VI procèdent à des modifications rédactionnelles en vue d'assurer l'applicabilité aux organismes dispensant de la formation par apprentissage des articles L.6355-8, L. 6355-11 et L. 6355-14 relatifs aux sanctions pénales.

Le 25° du VI tire les conséquences de la suppression de l'interdiction de promouvoir le caractère imputable des dépenses proposées par l'organisme de l'obligation de financement de l'employeur à l'article L. 6355-17 qui prévoit les sanctions pénales afférentes.

Le 26° du VI modifie, à des fins de coordination avec d'autres articles du projet de loi, l'article L. 6355-24 qui punit les délits consistant, d'une part, pour les employeurs à éluder leurs obligations financières, d'une part, et pour l'organisme financeur à utiliser frauduleusement les fonds reçus, d'autre part.

2. Le maintien de certaines modalités de fonctionnement spécifiques

- *Précision des missions du centre de formation d'apprentis*

Le 1° du II réécrit le 2° de l'article L. 6211-2, relatif à la dimension théorique de la formation en apprentissage, en supprimant la référence à une « section d'apprentissage » (s'agissant de la suppression de ces sections, on pourra utilement se référer aux développements ci-dessous) mais aussi en précisant certaines des modalités de fonctionnement de l'enseignement lors d'un apprentissage :

- il prévoit ainsi que la durée de formation au sein du centre tient compte des exigences propres à chaque niveau de qualification et des orientations définies par des accords de branches nationaux ou territoriaux ;

- il encadre cette variation de durée en précisant qu'en l'absence de référentiel établi par un organisme certificateur ⁽¹⁾, cette durée passée en centre de formation ne peut être inférieure à un plancher relatif correspondant au quart de la durée du contrat ni à un plancher absolu de 150 heures.

- *Le maintien de modalités de contrôle spécifiques*

Ce même 1° rappelle que les formations en apprentissage conduisant à l'obtention d'un diplôme sont soumises à un contrôle associant les corps d'inspection, les agents des ministères certificateurs et les représentants des branches professionnelles ainsi que des chambres consulaires, qui ne peuvent dès lors exercer des fonctions de conseil auprès de ces centres de formation et des employeurs.

(1) S'agissant de la certification « qualité » des organismes, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 5.

Le 2° du II complète ce même article par un alinéa précisant que le contrôle pédagogique de ces formations est assuré par les corps d'inspection des ministres certificateurs et les représentants des chambres consulaires et des branches professionnelles ⁽¹⁾.

3. Une information renforcée des apprentis

Le I réécrit l'article L. 6111-8 du code du travail relatif à l'information publique de l'insertion professionnelle dans les centres de formation d'apprentis, dans les sections d'apprentissage et dans les lycées professionnels.

A la place d'une « *enquête nationale qualitative et quantitative* » sur le « *taux d'insertion professionnelle* », l'article, dans sa nouvelle rédaction, prévoit un outil :

– plus précis, puisqu'il s'agirait de données pour chaque centre de formation d'apprentis ;

– enrichi puisque comprenant non seulement des taux d'insertion professionnelle mais aussi des taux d'obtention des diplômes ou titres professionnels visés ou de poursuite de parcours.

Comme dans le droit antérieur, le contenu de ces informations et leurs modalités de diffusion sont déterminés par arrêté conjoint des ministres chargés de la formation professionnelle et de l'éducation nationale.

Ce renforcement de l'information sur la qualité des CFA complète la régulation reposant sur le contrôle par un dispositif plaçant les demandeurs en mesure de privilégier la meilleure offre.

B. LE MAINTIEN DE L'ESSENTIEL DU CADRE JURIDIQUE ACTUEL JUSQU'À LA FIN DE L'ANNÉE 2019 SÉCURISE LA TRANSITION VERS CE MODÈLE

L'évolution proposée se révélant à bien des égards très ambitieuse par rapport au cadre actuel, l'article prévoit un cadre transitoire et une évolution par étapes avant une pleine mise en œuvre du dispositif en 2021.

1. Une présomption provisoire de conformité des CFA existants jusqu'au 1^{er} janvier 2022

Le VII précise que les centres de formation existants devront se mettre en conformité avec les dispositions de la présente loi au 31 décembre 2021 et qu'ils sont autorisés à poursuivre leur activité jusqu'à cette date.

(1) S'agissant du contrôle des organismes, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 21.

Ils bénéficient pendant cette période d'une présomption de conformité aux dispositions qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

2. Le maintien provisoire des règles de fonctionnement

Le **IX** maintient jusqu'au 31 décembre 2019 les règles relatives à la création conventionnelle des centres de formation d'apprentis, aux sections d'apprentissage et aux unités de formation par apprentissage afin de ne pas « geler » l'offre en attendant la mise en place de l'ensemble de la réforme (cadre juridique et financement).

Le **X** maintient jusqu'au 1^{er} janvier 2020 les règles relatives aux ressources des CFA tenant au plafonnement et à la fixation du coût par les régions, d'une part, à l'interdiction de conditionner l'inscription d'un apprenti à une contribution financière et enfin de solliciter les services d'un tiers pour capter les fonds des organismes collecteurs.

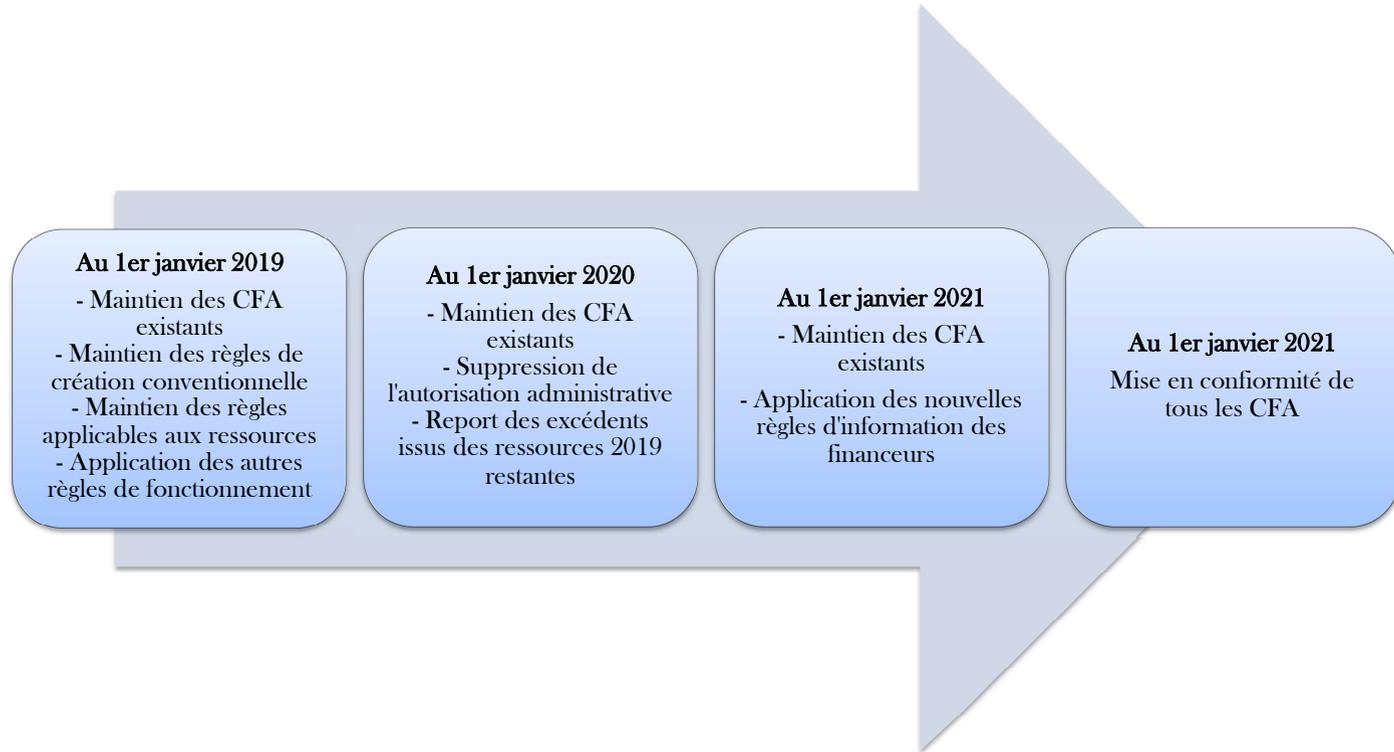
En cohérence avec les dispositions de l'article 17, les centres de formation d'apprentis sont en effet financés en 2019 par les contributions financières versées au titre de l'année 2018 en début d'année 2019.

3. Une entrée en vigueur nécessairement différée des dispositions sur l'information des financeurs

Le **XI** prévoit en outre une entrée en vigueur des modifications introduites à l'article L. 6353-10 relatif à l'information des financeurs sur le début, les interruptions et l'achèvement de la formation ainsi que sur le partage des données au 1^{er} janvier 2021.

4. La sécurisation de la transition sur le plan financier

Le **VIII** impose l'utilisation des excédents constatés au 31 décembre 2019 issus de la taxe d'apprentissage et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage, abrogées à cette date, pour garantir la continuité de l'activité pédagogique de l'organisme. Il s'agira donc d'utiliser ces moyens financiers pour assurer une transition satisfaisante entre le financement budgétaire et le financement au contrat.



UNE RÉFORME PAR ÉTAPES

Outre cinq amendements rédactionnels et de coordination de la rapporteure et un amendement de précision rédactionnelle adopté à l'initiative de M. Renson, la commission a adopté les amendements suivants :

– quatre amendements présentés par Mme Charrière, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation : le premier complète l'article L. 6111-8 du code du travail en prévoyant l'indication, en plus des autres taux prévus par le projet de loi, de la valeur ajoutée du centre de formation d'apprentis ou du lycée professionnel concerné ; cette notion de « valeur ajoutée », connue de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale renvoie à la différence entre les résultats obtenus par l'établissement et les résultats attendus par rapport aux caractéristiques scolaires et sociodémographiques des élèves ; le deuxième complète les missions des centres de formation d'apprentis qui doivent accueillir les personnes en situation de handicap dans de bonnes conditions ; le troisième fait obligation aux CFA d'informer les apprentis dès le début de leur formation sur les règles applicables en matière de santé et de sécurité professionnelle ; un quatrième impose aux CFA d'accompagner les apprentis ayant interrompu leur formation en vue de constituer un nouveau projet de formation ;

– un amendement du Gouvernement qui permet à l'apprenti en rupture de contrat de bénéficier d'une protection sociale et d'une rémunération versée par la région en tant que stagiaire de la formation professionnelle ; par coordination, avec l'amendement adopté à l'article 9, les dispositions du 3° de l'article L. 6341-3 qui prévoyait la prise en charge par la région pendant une durée de trois mois sont supprimées ;

– un amendement de M. Cabaré et de ses collègues de la délégation aux droits des femmes qui ajoute aux missions des CFA l'obligation d'encourager la mixité des métiers et l'égalité professionnelle ;

– un amendement de M. Maillard et de ses collègues du groupe La République En Marche qui prévoit l'application des nouvelles dispositions de création des CFA en 2019, sous réserve que celles-ci renoncent à la part régionale de financement ; il s'agit de permettre à des établissements qui souhaiteraient se créer avant que le nouveau dispositif de financement soit mis en place de pouvoir amorcer leur nouvelle structure dès 2019.

*

* *

Article 11 bis

Valorisation de l'activité de formation des établissements publics d'enseignement supérieur

Introduit par la commission

L'article 11 *bis* permet à un établissement d'enseignement supérieur d'utiliser les recettes tirées de son activité de formation pour développer son offre de formation continue.

La commission a adopté à l'initiative de M. Maillard et de ses collègues du groupe La République En Marche un amendement modifiant l'article L.711-1 du code de l'éducation qui prévoit déjà la possibilité pour les établissements publics d'enseignement supérieur de tirer des revenus de leur patrimoine immobilier pour financer leur offre de formation. Le nouvel article 11 *bis* étend cette possibilité en autorisant ces établissements à faire de même s'agissant de l'exploitation de leur offre de formation de formation. Il s'agit notamment de permettre à ce secteur de demeurer concurrentiel dans le secteur de la formation professionnelle continue.

*

* *

Section 3

L'aide aux employeurs d'apprentis

Article 12

Aide unique

Adopté par la commission sans modification

L'article 12 fusionne l'ensemble des aides à l'apprentissage dans une aide unique sous la forme d'une prime versée par l'Etat. Cette aide est recentrée vers les apprentis cherchant une qualification équivalente ou inférieure au baccalauréat et vers les PME.

I. UN SYSTÈME COMPLEXE DE FINANCEMENT PUBLIC REPOSANT SUR PLUSIEURS AIDES

Si le système de formation en apprentissage est financé principalement par les contributions des entreprises ⁽¹⁾, la rémunération et les coûts de formation au sein de l'entreprise sont en principe pris en charge par celle-ci. Afin que ces charges ne dissuadent pas les entreprises de former des apprentis, dont les niveaux

(1) Sur cette question de financement par la taxe d'apprentissage et de la contribution supplémentaires à l'apprentissage, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 17.

de productivité et le temps passé dans l'entreprise sont nettement inférieurs à ceux des autres salariés, certaines aides financières subventionnent le recours au contrat d'apprentissage.

Si ces aides participent à diminuer le coût effectif de l'apprenti pour l'entreprise et donc à faciliter leur recrutement, la diversité et l'absence de ciblage de ces mesures ne permettent pas d'atteindre une efficacité optimale de la dépense publique dans ce domaine.

A. LES AIDES À L'APPRENTISSAGE DIFFÉRENT DANS LEURS MODALITÉS, DANS LE PUBLIC VISÉ ET LA COMPÉTENCE

On peut distinguer quatre aides différentes au recrutement d'apprentis qui diffèrent tant par leurs modalités (prime, exonération ou crédit d'impôt), par le public visé (certaines sont conditionnées à des niveaux de diplôme quand d'autres s'appliquent à tous les apprentis) et par l'organisme de versement (État ou région).

1. L'exonération de cotisations sociales patronales ⁽¹⁾

Les employeurs sont exonérés de certaines cotisations sociales patronales sur les rémunérations versées à l'apprenti en fonction du statut de l'employeur (article L. 6243-2 du code du travail).

- Les employeurs inscrits au répertoire des métiers (artisans), au registre des entreprises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, et les employeurs de moins de 11 salariés ⁽²⁾ sont exonérés des cotisations patronales d'assurance maladie, vieillesse et famille, de la contribution de solidarité pour l'autonomie, de la contribution patronale d'assurance chômage, de la cotisation patronale d'assurance de garantie des salaires (AGS), de la contribution au fonds national d'action logement (FNAL), de la contribution patronale au dialogue social et du versement transport.

La cotisation sociale accidents du travail/maladies professionnelles et le forfait social, le cas échéant, sont en revanche dus.

- Les employeurs de plus de 11 salariés qui ne sont pas inscrits au répertoire des métiers sont exonérés de cotisations maladie, vieillesse, famille mais demeurent redevables des autres cotisations et contributions (AT/MP, CSA, FNAL, assurance-chômage, AGS, dialogue social, forfait social le cas échéant).

- L'assiette de calcul des cotisations dues fait l'objet d'un abattement de 11 points (20 points dans les départements d'outre-mer) sur la rémunération d'un

(1) Les apprentis sont également bénéficiaires d'exonérations de cotisations salariales (maladie, vieillesse, famille, chômage), de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

(2) Les contrats d'apprentissage ne sont pas comptabilisés dans l'effectif en application de l'article L. 1111-3 du code du travail.

apprenti fixée à hauteur de 25% du SMIC (1^{ère} année d'apprentissage d'un apprenti mineur). Ces rémunérations sont assujetties à hauteur de 14 % du SMIC.

- Lorsque le contrat est conclu pour une durée indéterminée, cette exonération s'applique à la seule période d'apprentissage.

- Le coût de l'ensemble du dispositif représentait 1 010 millions d'euros en 2016 d'après l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale qui ne distingue pas les exonérations patronales des exonérations salariales ⁽¹⁾.

2. Les primes régionales à l'apprentissage

Les régions se sont vues transférer la compétence du versement de deux primes à l'apprentissage.

- Les entreprises qui emploient moins de 11 salariés peuvent bénéficier d'une prime de 1000 euros minimum par année de formation, versée par la région dans laquelle se trouve l'établissement d'accueil de l'apprenti (article L. 6243-1).

- Les entreprises qui emploient moins de 250 salariés peuvent bénéficier d'une prime de 1000 euros minimum par contrat pour le recrutement :

- d'un premier apprenti pour l'entreprise depuis le 1^{er} janvier de l'année précédente ;

- d'un apprenti supplémentaire par rapport aux effectifs d'apprentis au 1^{er} janvier de l'année en cours (article L.6243-1-1).

Ces deux dispositifs sont cumulables. Le montant et les modalités d'attribution de la prime sont fixés par le conseil régional.

3. L'aide aux TPE pour le recrutement d'apprentis

Prévue par le décret du 29 juin 2015 ⁽²⁾, cette aide concerne toute entreprise employant moins de 11 salariés qui recrute un apprenti mineur (article 1^{er}).

L'entreprise bénéficie, dans les 6 mois qui suivent le début d'exécution du contrat d'apprentissage, d'une aide forfaitaire de 1 100 euros la première année du contrat (article 2).

Cette aide est gérée, sur le fondement d'une convention avec le ministre en charge de la formation professionnelle, par l'agence de services et de paiement qui

(1) Ce chiffre n'intègre toutefois pas l'exonération de CSG et de CRDS. http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/annexe_5_plfss_2018vdef2.pdf

(2) Décret n° 2015-773 du 29 juin 2015 portant création d'une aide en faveur des très petites entreprises embauchant des jeunes apprentis

la verse directement à partir des informations mises à disposition par l'entreprise sur le portail alternance.fr (article 3).

4. Les primes spécifiques aux apprentis en situation de handicap

● L'employeur comme l'apprenti en situation de handicap peuvent solliciter une aide de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) dans les trois mois suivant la signature du contrat d'apprentissage. Le montant effectif est proratisé en fonction du nombre de mois d'apprentissage au-delà du sixième.

● Une prime versée par l'État d'un montant équivalent à 520 fois le SMIC horaire brut (5317,6 € au 1^{er} janvier 2018) est versée en deux fois à l'issue de la 1^{ère} année et de la 2^{ème} année d'apprentissage (article R. 6222-55 en application de l'article L. 6222-38).

5. Le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage

● Le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage, prévu à l'article 244 *quater* G du code général des impôts, est ouvert à toute entreprise soumise à un régime réel d'imposition. Sont donc exclues les entreprises qui relèvent d'un régime « micro », les associations ou les entreprises exonérées d'impôt sur les sociétés par une disposition particulière ⁽¹⁾.

Depuis la loi de finances pour 2014, le crédit ne concerne que les entreprises qui emploient des apprentis en première année du cycle de formation et préparant un diplôme inférieur ou égal à bac+2 (niveau III).

Le crédit peut également bénéficier à titre dérogatoire sans condition de diplôme :

– aux apprentis bénéficiant d'un accompagnement personnalisé et renforcé ou d'un parcours contractualisé d'accompagnement ;

– aux apprentis reconnus travailleurs handicapés ;

– aux apprentis employés dans des entreprises du patrimoine vivant au sens de l'article 23 de la loi du 2 août 2005 ⁽²⁾ ;

– aux apprentis ayant signé un contrat de volontariat pour l'insertion.

Les apprentis sont pris en compte au titre du crédit d'impôt à partir d'un mois d'exécution du contrat.

(1) Les entreprises qui sont exonérées à la suite de l'application d'une règle d'abattement peuvent en revanche bénéficier du dispositif.

(2) Loi n°2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

- Le calcul du montant annuel du crédit est égal au produit du nombre moyen annuel d'apprentis multiplié par 1 600 €. Ce dernier montant est porté à 2 200 € si l'apprenti est travailleur handicapé, sans qualification et bénéficiant d'un accompagnement d'accès à la vie professionnelle, employé par une entreprise du patrimoine vivant ou en contrat de volontariat pour l'insertion.

Le montant de crédit est plafonné par le montant des rémunérations des apprentis, minoré des subventions publiques reçues en contrepartie de leur accueil (y compris les primes précitées).

- Le crédit est imputé sur l'impôt sur les revenus ou sur l'impôt sur les sociétés payé par l'entreprise. Si ce montant est insuffisant, l'excédent est restitué à l'entreprise.

6. La déductibilité de la créance pour les entreprises qui recourent de manière importante à l'alternance

Les entreprises de plus de 250 salariés redevables de la taxe d'apprentissage qui emploient plus de 5 % d'alternants (contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation) peuvent déduire un montant calculé de la façon suivante :

Créance de taxe d'apprentissage = % d'alternants au-delà de 5 % x effectif de l'entreprise au 31 décembre de l'année précédente x 400 €

COMPARAISON DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN FINANCIER AU CONTRAT D'APPRENTISSAGE

Aide concernée	Entreprises concernées	Apprentis concernés	Montant annuel (minimal le cas échéant)	Coût budgétaire (en M €)	Effectif des bénéficiaires
Exonération de cotisations sociales	Toutes selon des modalités différentes en fonction de leur taille	Tous	Variable en fonction de la rémunération. En moyenne : 1 929 € par apprenti (2014) ⁽¹⁾	1 275 € (2016) en incluant les exonérations salariales	447 897 apprentis (2015) 306 036 établissements (2015)
Prime régionale à l'apprentissage TPE	Entreprises de moins de 11 salariés	Tous	1 000 € minimum	231 M € (2018)	ND
Prime régionale à l'apprentissage PME	Entreprises de moins de 250 salariés	1 ^{er} apprenti depuis au moins un an ou apprenti supplémentaire par rapport à l'effectif de l'année	1 000 € minimum	96 M € (2018)	ND
Aide aux TPE pour le recrutement d'apprentis	Entreprises de moins de 11 salariés	Apprentis mineurs en 1 ^{ère} année de son contrat	Jusqu'à 4 400 € (1 100 euros par trimestre)	195 M €	ND
Les primes spécifiques aux travailleurs handicapés	Toutes entreprises	Apprentis reconnus travailleurs handicapés	5317,6 € pour deux ans maximum	1M € pour la prime d'État 4,67 M € versés par l'Agefiph en 2016 ⁽²⁾	ND
Le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	Entreprises soumises à un régime réel d'imposition	Apprentis en 1 ^{ère} année et préparant un diplôme bac+2 (pas de conditions de diplôme dans des cas spécifiques : handicap, insertion, patrimoine)	1 600 € (2 200 € pour certains publics) par contrat et par an	213 M €	140 870 entreprises (2016)
Déductibilité de la créance sur le bonus alternant	Entreprises de plus de 250 salariés	Les apprentis au-delà d'une proportion de 5 % des effectifs de l'entreprise	400 € par contrat et par an	ND	ND

(1) IGAS-IGF, *Revue des exonérations de charges sociales*, 2015, p. 25 http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/RD2015_exonerations_charges_sociales.pdf

(2) *Rapport annuel 2016 de l'Agefiph*, p. 14-15 <http://fiphfp.publispeak.com/rapport-activite-2016/#/pageNumber=14>

B. UNE EFFICACITÉ LIMITÉE EN RAISON DE SA COMPLEXITÉ ET D'UN CIBLAGE PERFECTIBLE

Ce système difficile à comprendre par les entreprises est caractérisé par un niveau important de non-recours à certaines aides et un public visé variable, et souvent trop large pour être efficace.

1. Un système unanimement reconnu comme peu lisible

L'ensemble des rapports réalisés sur l'apprentissage convergent pour faire état que la multiplication de ces aides est défavorable à la lisibilité globale du système.

- La mission conduite par l'IGF et l'IGAS sur les aides financières à la formation en alternance en 2013 ⁽¹⁾, a ainsi constaté que le « *dispositif d'aides était complexe, qu'il n'était pas toujours lisible* » et a préconisé la suppression du crédit d'impôt et des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF) versées par l'État.

- Dans un rapport réalisé pour l'institut Montaigne ⁽²⁾, Bertrand Martinot évoquait des aides publiques « *pléthoriques, coûteuses et très saupoudrées* » et préconisait un « *forfait apprentissage* » à la place de toutes les aides, à l'exception des exonérations sociales.

- Le rapport issu de la concertation sur l'apprentissage fait état d'aides financières à l'apprentissage « *nombreuses, peu lisibles et insuffisamment incitatives pour les petites entreprises* ». Il préconise à son tour la mise en place d'une aide unique à l'apprentissage.

Certaines mesures de simplification ont été engagées comme le remplacement des ICF par les primes régionales forfaitaires à l'apprentissage ⁽³⁾. Le paysage des aides financières n'en demeure pas moins particulièrement complexe en l'absence du choix d'une modalité et d'un financeur uniques, d'autant que d'autres dispositifs ont été créés depuis comme l'aide au recrutement d'un apprenti en 2014 (prime régionale) ou l'aide TPE-jeunes apprentis en 2015.

Ces difficultés se traduisent concrètement par un recours limité aux dispositifs. Ainsi, le taux de recours au dispositif d'aide aux TPE pour le recrutement d'un jeune apprenti reste limité à 75% ⁽⁴⁾. Les formalités sont

(1) IGAS-IGD, Les aides financières à la formation en alternance, juin 2013

(2) Bertrand Martinot pour l'Institut Montaigne et le METI, « L'apprentissage, un vaccin contre le chômage des jeunes. Plan d'action pour la France tiré de la réussite allemande ». 82-83 http://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/etude_apprentissage.pdf

(3) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

(4) Étude d'impact du Gouvernement sur le projet de loi, p. 120

également souvent complexes, d'autant qu'elles s'adressent à des interlocuteurs différents (DIRECCTE, région, Agefiph, ...).

2. Un public visé très large qui limite les effets incitatifs

• Certains dispositifs sont reconnus pour leur efficacité comme l'exonération de cotisations et de contributions sociales. Les rapports précités relèvent notamment leur bonne connaissance par les entreprises, dues très largement à leur ancienneté⁽¹⁾. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et de niches sociales dans son rapport de juin 2011 et la mission IGAS-IGF de revue des dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales ont confirmé l'utilité de ces dispositifs.

• Si l'on constate que les montants retenus ne permettent pas de compenser suffisamment les coûts de formation et de rémunération des apprentis (effet de « *saupoudrage* »), il convient de s'interroger sur un public cible tant au niveau des diplômes préparés par les apprentis que dans les entreprises d'accueil.

Or, ces aides – le plus souvent plafonnées et/ou forfaitaires – ont d'autant plus de chance d'être incitatives qu'elles représenteront une part importante de la rémunération des apprentis. Ces rémunérations, bien que la loi ne prévoit qu'une modulation en fonction de l'âge et de l'avancement dans le cycle de formation, varient fortement en pratique :

– en fonction de la taille de l'entreprise ; ainsi les apprentis dans les entreprises de 0 à 4 salariés touchent en moyenne 732 euros nets par mois contre 1 308 euros dans les entreprises de plus de 250 salariés ;

– en fonction du diplôme préparé ; les apprentis qui se préparent à devenir cadres reçoivent en moyenne 1 238 euros nets contre 846 et 822 euros lorsqu'ils deviennent employés ou ouvriers⁽²⁾.

Par ailleurs, le cœur de l'apprentissage demeure la préparation de diplômes inférieurs au baccalauréat (65 % des contrats) et le recrutement dans des entreprises de moins de 250 salariés (81,6 % en 2016) malgré une tendance à la diminution (85,6 % en 2011)⁽³⁾.

(1) *Le premier dispositif d'exonération pour les petites entreprises et les artisans remonte à 1979.*

(2) DARES, *L'apprentissage en 2016*, septembre 2017, p.3 <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2017-057.pdf>

(3) *Étude d'impact du Gouvernement*, p. 123

II. L'ARTICLE 12 PROPOSE LA CRÉATION D'UNE AIDE UNIQUE CIBLÉE SUR LES APPRENTIS LES MOINS QUALIFIÉS

Sans revenir sur les exonérations sociales et sur le « bonus alternant », il est proposé de créer une aide unique, déclenchée automatiquement sur la base de la transmission du contrat d'apprentissage et versée par l'État.

A. LA CRÉATION D'UNE AIDE UNIQUE

● Le **I** crée dans le titre IV du livre II de la sixième partie du code du travail consacré au financement de l'apprentissage une nouvelle aide unique versée par l'État.

Le **1°** du **I** modifie l'intitulé de la section consacrée aux aides à l'apprentissage en cohérence avec le choix de ne maintenir qu'une aide unique.

Le **2°** du **I** réécrit l'article L. 6243-1 relatif à la prime à l'apprentissage.

Celle-ci est remplacée par une « aide » qui diffère sur de nombreux points de la prime régionale à l'apprentissage :

– elle est versée par l'État et non par la région ;

– elle bénéficierait à un champ élargi aux entreprises de moins de 250 salariés, au lieu des entreprises de moins de 11 salariés pour la prime ;

– elle serait plus ciblée car seuls les contrats visant des diplômes ou titres à finalité professionnelle équivalents ou inférieurs au baccalauréat seraient éligibles.

Les autres modalités de cette prime, et notamment son montant, sont renvoyées à un décret.

Elles devraient prévoir les conditions concrètes d'un versement automatisé, en s'appuyant notamment sur la déclaration sociale nominative,

● La suppression des compensations financières à destination des régions serait réalisée en loi de finances, conformément aux dispositions organiques⁽¹⁾.

B. LA SUPPRESSION DES AUTRES DISPOSITIFS

Le **4°** du **I** abroge l'article L. 6243-1-1 qui prévoit l'aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire.

Le **II** abroge implicitement, en réécrivant l'article L. 6222-38, les primes destinées à compenser les dépenses supplémentaires ou le manque à gagner

(1) L'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances place en effet dans le domaine exclusif des lois de finances l'affectation à une autre personne morale d'une ressource perçue au profit de l'État.

résultant de l'aménagement d'un poste en vue du recrutement d'un apprenti en situation de handicap.

Le **III** abroge le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater G* du code général qui prévoit le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage.

Il précise que ces dispositions s'appliquent aux exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2019.

*

* *

Section 4

Contrats de professionnalisation et autres formes d'alternance

Article 13

Contrats de professionnalisation, suppression des périodes de professionnalisation et préparation opérationnelle à l'emploi

Adopté par la commission avec modifications

L'article 13 procède à un aménagement du cadre juridique du contrat de professionnalisation. Outre de nombreuses coordinations avec les autres modifications du texte, il crée un cadre spécifique pour les mobilités internationales « en miroir » de celui qui existe pour le contrat d'apprentissage, supprime la période de professionnalisation, modalité spécifique de mise en œuvre de l'alternance, et expérimente l'acquisition de nouvelles qualifications dans le cadre du contrat de professionnalisation.

I. LE CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION, UN OUTIL COMPLÉMENTAIRE AU SEIN DE L'OFFRE D'ALTERNANCE

Le contrat de professionnalisation est l'une des deux modalités juridiques de l'alternance avec le contrat d'apprentissage. Contrairement à ce dernier, il appartient à la formation professionnelle continue, dans la mesure où il a vocation à compléter la formation initiale du salarié concerné. Il a été progressivement complété par d'autres dispositifs que sont la période de professionnalisation et la préparation opérationnelle à l'emploi.

● Le contrat de professionnalisation a été créé par l'article 10 de l'accord national interprofessionnel de 2003 ⁽¹⁾, repris par la loi de 2004 ⁽²⁾, afin de rationaliser une offre importante de contrats d'insertion par l'alternance ouverte

(1) Accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle, disponible ici : <http://www.fpspp.org/portail/resource/filecenter/document/042-00001n-07kani-du-5-decembre-2003-relatif-a-l-acces-des-salaries-a-la-form-tout-au-long-de-la-vie-pro.pdf>

(2) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social

notamment aux demandeurs d'emploi. Dispositif unique de l'alternance des salariés, le contrat de professionnalisation avait pour objectif de personnaliser les parcours, de renforcer la dimension alternée de la formation ainsi que la certification des connaissances et compétences acquises. L'accord de 2003 et la loi de 2004 ont ainsi complété le dispositif par la création de la période de professionnalisation visant davantage les salariés plus âgés. L'ensemble a été conçu dès l'origine comme un domaine d'intervention privilégié des branches professionnelles⁽¹⁾.

● Le contrat défini à l'article L. 6325-1 du code du travail a pour objet l'acquisition d'un diplôme ou d'un titre reconnu au répertoire national des certifications professionnelles, dans une convention collective nationale de classification ou d'un certificat de qualification professionnelle. Il peut ainsi être signé pour six à douze mois (vingt-quatre mois pour certains publics ou certaines qualifications⁽²⁾). Il peut être signé pour une durée déterminée ou une durée indéterminée. Initialement ouvert aux jeunes de moins de vingt-six ans en vue de compléter leur formation initiale et aux demandeurs d'emploi âgés de vingt-six ans ou plus en vue d'acquérir un diplôme, un titre ou une qualification afin de favoriser leur insertion ou leur réinsertion professionnelle, son champ a été étendu par la réforme de 2009 aux bénéficiaires du revenu de solidarité active, de l'allocation de solidarité spécifique (chômeurs en fin de droit), de l'allocation aux adultes handicapés et aux personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion.

Comme le contrat d'apprentissage, le contrat de professionnalisation est conditionné à un minimum de temps passé en formation. Cette durée est cependant moins longue dans le contrat de professionnalisation (15 % de la durée du contrat, avec un plancher à 150 heures) que dans le contrat d'apprentissage (minimum de 400 heures), car le salarié a déjà acquis une formation initiale. Ce contrat est rémunéré à un niveau défini en pourcentage du salaire minimum d'insertion et de croissance (SMIC), dans des proportions supérieures à celles de l'apprentissage. Les rémunérations obtenues sous le régime du contrat de professionnalisation bénéficient d'une exonération de cotisations sociales pour l'employeur comme pour le salarié.

● La période de professionnalisation, prévue aux articles L. 6324-1 à L. 6324-10 du code du travail, a été conçue pour donner une deuxième chance aux salariés qui n'avaient pas pu bénéficier des contrats d'insertion ou de qualification en raison de leur âge. La période s'adresse ainsi aux salariés en CDI dont la qualification est insuffisante, aux salariés qui ont cumulé vingt ans d'activité

(1) L'article 17 de l'accord national interprofessionnel rappelait ainsi que « les parties signataires du présent accord rappellent le rôle essentiel des branches professionnelles dans les domaines de l'information et de l'orientation tout au long de la vie professionnelle, et dans la définition et la mise en œuvre des priorités en matière de formation professionnelle, notamment pour les contrats ou les périodes de professionnalisation prévus aux articles 10 et 11 du présent accord ».

(2) Il s'agit de qualifications longues à obtenir ou de personnes qui n'ont obtenu aucune qualification à la sortie de leur formation initiale.

professionnelle ou qui sont âgés de moins de 45 ans, aux salariés qui envisagent une création ou une reprise d'entreprise, aux femmes qui reprennent une activité professionnelle et aux travailleurs handicapés.

Les actions de formation mises en œuvre pendant la période sont celles prévues par l'article général du code du travail ou celles définies par la branche. Les organismes paritaires collecteurs agréés ont généralement restreint ce champ à une liste de qualifications accessibles par ce dispositif qu'ils financent (voir ci-dessous).

La période de formation se déroulant pendant le temps de travail donne lieu au maintien de la rémunération.

Ce dispositif, critiqué car il avait entraîné une dérive permettant aux employeurs de financer des actions de formation de leurs salariés sur les fonds mutualisés de la professionnalisation, a été recentré par la loi du 5 mars 2014 vers son public cible (la loi a supprimé certaines possibilités ouvertes en 2009 à de nombreux cas de salariés en CDI tout en y intégrant les salariés de structures d'insertion par l'activité économique). L'objet de la période a également été limité à une formation qualifiante et certifiante, ou d'acquisition du socle de compétences.

- Le financement du contrat ou de la période est confié aux organismes collecteurs (comme ils l'étaient pour les précédents contrats d'insertion par l'alternance) agréés au titre de la professionnalisation sur la base d'un forfait dont le montant est fixé par accord de branche, ou à défaut, par décret. Une négociation spécifique peut aménager ces coûts pour les publics dits « prioritaires » (article L. 6325-1-1).

Ce financement comprend, outre le coût pédagogique, le financement du tutorat. L'assurance-chômage peut prendre en charge une partie du financement des contrats pour les demandeurs d'emploi.

- En l'absence de cadre juridique spécifique, la formation pendant le contrat de professionnalisation peut se faire en partie à l'étranger, notamment dans le cadre du programme Erasmus Plus. Ainsi, entre juin 2014 et juillet 2016, 9 % des apprenants ayant effectué une mobilité à ce titre étaient en contrat d'apprentissage⁽¹⁾.

- La préparation opérationnelle à l'emploi (POE), créée en 2009 et dont les modalités sont prévues aux articles L. 6326-1 à L. 6326-3 du code du travail, complète ces dispositifs de professionnalisation en permettant à un demandeur d'emploi d'être formé préalablement à son recrutement. Celui-ci peut ainsi bénéficier d'une formation pouvant aller jusqu'à 400 heures. Son financement est partagé entre Pôle Emploi, le fonds paritaire de sécurisation des parcours

(1) Chiffres issus d'une note de l'observatoire Erasmus +, financé par la Commission européenne, disponible ici : http://www.agence-erasmus.fr/docs/2533_observatoire-3-v2.pdf

professionnels et l'OPCA sur les fonds de la professionnalisation. La POE peut répondre à un besoin de compétence ciblé (une offre d'emploi) ou à un besoin de main d'œuvre identifié par une branche ou un OPCA.

II. L'ARTICLE 13 PROPOSE UN CADRE RÉNOVÉ DE LA PROFESSIONNALISATION

L'article modifie à la fois le cadre juridique du contrat de professionnalisation et de la préparation opérationnelle à l'emploi, supprime la période de professionnalisation et expérimente l'acquisition d'autres formes de qualifications dans le cadre du contrat de professionnalisation.

Le **I** modifie le chapitre V du titre II du livre III de la sixième partie du code du travail relatif aux contrats de professionnalisation.

Le **1°** du **I** substitue à l'article L. 6325-4 des références en coordination avec l'article 1^{er} du projet de loi, sans modifier le principe selon lequel les titulaires de contrats de professionnalisation ne sont pas pris en compte dans le calcul des salariés simultanément absents au titre de congés de formation.

Le **2°** du **I** tire les conséquences rédactionnelles du remplacement des organismes collecteurs par des opérateurs de compétences et augmente à l'article L. 6325-14-1 de trois à six mois la période pendant laquelle l'action d'évaluation et d'accompagnement peut être prolongée, sur le fondement d'un accord de branche ou d'un accord collectif, lorsque le contrat de professionnalisation signé pour plus de douze mois a été rompu à l'initiative de l'employeur.

Le **3°** du **I** tire les conséquences du remplacement d'un financement spécifique à la professionnalisation par un financement pour l'alternance à l'article L. 6325-24 relatif à l'utilisation des fonds de la professionnalisation dans les entreprises de travail temporaire.

III. LA CRÉATION D'UN CADRE SPÉCIFIQUE POUR LES MOBILITÉS À L'ÉTRANGER

Si rien n'interdit l'exécution de la formation du contrat de professionnalisation à l'étranger, il n'existe aucun cadre légal applicable à cette période de mobilité. Il est donc proposé d'adopter des règles similaires à celles qui s'appliquent au contrat d'apprentissage, telles qu'issues de la loi du 29 mars 2018 ⁽¹⁾ et de l'article 8 du projet de loi ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2018-217 du 29 mars 2018 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

(2) Pour la description plus précise de ce dispositif, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 8.

Le 4° crée une section spécifique, comprenant un article L. 6325-25 unique, consacrée à la mobilité des alternants en contrat de professionnalisation dans l'Union européenne et à l'étranger. Il prévoit ainsi que le contrat de professionnalisation peut être exécuté à l'étranger pour une durée maximale d'un an.

La durée du contrat peut aller jusqu'à vingt-quatre mois, pour permettre cette mobilité, la durée de droit commun du contrat ne pouvant excéder un an. Celui-ci doit en tout état de cause prévoir six mois d'exécution en France, comme pour le contrat d'apprentissage.

Lorsque l'exécution a lieu à l'étranger, l'article L. 6325-13 qui prévoit notamment une durée minimale de formation dans un organisme d'enseignement ne s'applique pas.

Il prévoit que lorsque la mobilité a lieu dans l'Union européenne, l'organisme d'accueil est responsable des conditions d'exécution du contrat de travail dans le respect des normes du pays d'accueil, notamment en matière de santé et de sécurité au travail, de rémunération, de durée du travail ou de repos hebdomadaire et de jours fériés.

Il prévoit que le bénéficiaire du contrat est affilié à la sécurité sociale du pays d'accueil pendant sa mobilité, tant qu'il n'est pas salarié. Il prévoit aussi la faculté de conclure une convention entre les parties prenantes pour prévoir les conditions d'application de cette mobilité et renvoie à un arrêté du ministre chargé du travail le modèle de cette convention dans les mêmes conditions que pour le contrat d'apprentissage.

IV. LA SUPPRESSION DE LA PÉRIODE DE PROFESSIONNALISATION

La période de professionnalisation qui n'a pas su trouver sa place entre le contrat de professionnalisation et les obligations de formation de l'employeur demeure largement détournée de son esprit initial, notamment dans les branches professionnelles qui n'ont pas instauré un cadre très strict. La période se substitue à des actions qui devraient relever du plan de formation, sur un financement mutualisé (professionnalisation, à hauteur de 500 millions sur 1,7 milliard en 2016) ou du salarié sur son compte personnel de formation (CPF).

Par ailleurs, le nouveau mode de financement qui associe les anciens fonds de la professionnalisation et ceux de l'apprentissage oblige à réinterroger le périmètre des dépenses éligibles à ces fonds.

Il est donc proposé de supprimer la période de professionnalisation pour toutes ces raisons.

Le 1° du II supprime les articles L. 6324-1 à 6324-6 qui définissent l'objet et les conditions d'ouverture de la période de professionnalisation, ainsi que les

articles L. 6324-7 à L. 6324-10 qui prévoient le déroulement de la période de professionnalisation.

Cette suppression correspond en tout état de cause à la réalité d'une « *saturation progressive des fonds de la professionnalisation* » ainsi rendue plus difficile au financement du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Les formations poursuivies dans le cadre de la période de professionnalisation peuvent par ailleurs être acquises selon une autre modalité (plan de formation, CPF, ou contrat de professionnalisation)

V. DES MESURES DE COORDINATION SUR LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE À L'EMPLOI

Le 2° du II réécrit l'article L. 6326-2 relatif à la préparation opérationnelle à l'emploi, pour tenir compte notamment de la création des opérateurs de compétences. Celle-ci serait en principe financée par Pôle Emploi, l'opérateur de compétences pouvant contribuer au financement du coût pédagogique et des frais annexes.

Il reviendrait, comme dans le droit en vigueur, à l'entreprise de définir en concertation avec Pôle Emploi et avec l'opérateur de compétences les compétences qui doivent être acquises au cours de cette période.

Le 3° du II procède à des modifications rédactionnelles respectivement aux articles L. 6326-3 et L. 6326-4 pour tenir compte de la création des opérateurs de compétences et de la suppression du fonds de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

VI. L'EXPÉRIMENTATION D'UN CHAMP ÉLARGI DE QUALIFICATIONS PAR LE CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION

L'article 74 de la loi du 8 août 2016⁽¹⁾, prenant acte du fait que les contrats de professionnalisation étaient utilisés à 75 % par des jeunes de moins de 26 ans et à seulement 6% par des demandeurs d'emploi de longue durée, a ouvert pour une durée indéfinie une expérimentation permettant aux demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi d'acquérir des compétences qui ne sont pas nécessairement des qualifications professionnelles reconnues.

Comme le rappelle l'étude d'impact, cette expérimentation a cependant largement manqué sa cible, faute d'une définition très précise des publics concernés (seulement 60% de demandeurs d'emploi, 11% un diplôme supérieur à Bac+5).

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

Le **III** prévoit, dans le même esprit mais avec un cadre mieux défini, l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2020, par le Gouvernement, dans certains territoires, de la faculté, par dérogation aux principes de l'article L. 6314-1 qui définit limitativement le droit à la qualification professionnelle, de recourir à un contrat de professionnalisation en vue d'acquérir d'autres compétences définies par l'entreprise et l'opérateur de compétences.

Ces publics pourraient ainsi bénéficier de certifications plus faibles, de blocs de compétences ou d'actions de pré-qualification qui ne peuvent être acquis par un contrat de professionnalisation dans le droit en vigueur.

*

Outre un amendement rédactionnel de la rapporteure, la commission a adopté trois amendements :

– un amendement de la rapporteure remplace aux articles L. 6324-1 et suivants la période de professionnalisation, supprimée par le projet de loi, par un nouveau dispositif intitulé « Reconversion ou promotion par alternance » ; il s'agit de compléter les possibilités offertes par le contrat de professionnalisation en permettant à un salarié, par un simple avenant à son contrat à durée indéterminée ou à son contrat unique d'insertion, d'entamer une action de formation qualifiante par alternance ; sa rémunération est maintenue pendant la formation et l'action peut faire l'objet d'un financement par les fonds mutualisés de l'alternance ;

– un amendement adopté à l'initiative de Mme de Vaucouleurs et de ses collègues du groupe MODEM modifie l'article L. 6325-11 en relevant la durée maximale dérogatoire du contrat de professionnalisation de deux à trois ans ; il s'agit de permettre de préparer par la voie du contrat de professionnalisation des qualifications plus longues comme la licence professionnelle et le baccalauréat professionnel ;

– un amendement adopté à l'initiative de Mme Bareigts et de plusieurs de ses collègues expérimentant, pour une durée de trois ans, le cadre de la mobilité applicable dans l'Union européenne pour les mobilités entre les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et les pays de leur environnement géographique au sens de la loi n°2016-1657 du 5 décembre 2016 ; il s'agit d'une disposition « miroir » de celle adoptée à l'article 8 sur le contrat d'apprentissage.

*

* *

Article 13 bis

Évaluation des effets du projet de loi sur la promotion de la mobilité des alternants

Introduit par la commission

L'article 13 *bis* impose une évaluation des effets du projet de loi sur mobilité des alternants.

La commission a adopté à l'initiative de M. Maillard et des ses collègues du groupe La République En Marche cet article additionnel qui prévoit que, deux ans après la promulgation de la loi, ses dispositions font l'objet d'une évaluation quant à leurs effets sur la promotion de la mobilité des apprentis au sein de l'Union européenne.

Cette évaluation doit permettre de faire un point d'étape pour déterminer si le cadre législatif adopté permet de véritables échanges au niveau européen.

*

* *

CHAPITRE IV

Refonder le système de construction et de régulation des diplômes et titres professionnels

Article 14

Régulation renouvelée de l'offre de certifications professionnelles

Adopté par la commission avec modifications

L'article 14 rénove en profondeur le système français de régulation de l'offre de certification professionnelle, à l'avenir piloté par France compétences.

Indispensable au bon appariement de l'offre et la demande en compétences, cette régulation est aujourd'hui critiquée pour son caractère formel, insuffisamment réactif et déconnecté des nouveaux besoins de l'économie.

Pour y remédier, l'article 14 inscrit dans le code du travail – et non plus dans le code de l'éducation – un nouveau système de régulation des certifications et de leur enregistrement, désormais limité dans le temps, au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et au répertoire spécifique des certifications et des habilitations (RSCH). Ce dernier succède à l'Inventaire pour le recensement des compétences et des connaissances transversales.

L'article 14 revalorise, par ailleurs, le rôle des commissions professionnelles consultatives (CPC) en inscrivant dans la loi la présence, pour au moins la moitié de leurs membres, des partenaires sociaux et en prévoyant leur avis conforme sur les projets de certification professionnelle, à l'exception des diplômes nationaux de l'enseignement supérieur.

I. UNE OFFRE DE CERTIFICATION PROFESSIONNELLE PLURIELLE MAIS INSUFFISAMMENT RÉGULÉE

A. LA DIVERSITÉ DE L'OFFRE DE CERTIFICATION PROFESSIONNELLE

Les certifications professionnelles sont définies par la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) comme le « *processus de vérification d'une maîtrise professionnelle (sous l'angle des personnes) et son résultat* ».

Quatre catégories principales de certifications peuvent être distinguées.

- Les diplômes et titres à finalité professionnelle, tout d'abord, couvrent deux catégories distinctes de certifications :

- les diplômes et titres délivrés par l'État et au nom de l'État, d'une part, créés par décret et organisés par arrêté des ministres compétents, après avis d'instances consultatives associant les organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Ils sont enregistrés de droit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ;

- les diplômes et titres délivrés en leur nom propre par certaines autorités et des organismes ou instances (publics, privés, associatifs, consulaires...), d'autre part, enregistrés sur demande au RNCP et voyant alors leur niveau reconnu par l'État, après consultation des partenaires sociaux. La CNCP veille à la cohérence de leur conception et à la pertinence de la qualification sur le marché du travail.

- Les certificats de qualification professionnelle (CQP), ensuite, sont délivrés par les branches professionnelles afin de reconnaître qu'une personne maîtrise les savoirs et les savoir-faire correspondant à une qualification identifiée.

On distingue :

- les CQP de branche, délivrés par les branches professionnelles en leur nom propre pour répondre à leurs besoins spécifiques. Ils sont établis par une ou plusieurs commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) et s'appuient sur un double référentiel d'activités et de certification. Ils peuvent être enregistrés au RNCP à la demande des organismes les ayant créés et après avis conforme de la CNCP ;

- les CQP interbranches (CQPI), qui valident les capacités ou compétences professionnelles communes à au moins deux branches professionnelles.

- Les blocs de compétences, aussi, permettent la reconnaissance, au sein d'une certification, des seuls éléments de compétences que les personnes intéressées souhaitent acquérir. Ils peuvent être communs à plusieurs certifications.

Les fiches publiées au RNCP peuvent comporter une information sur les blocs de compétences qui composent la certification proposée.

- Les certifications et habilitations correspondant à des compétences transversales, enfin, sont recensées dans un inventaire spécifique établi par la CNCP.

Contrairement au cas d'une certification enregistrée au RNCP – où l'on vise un métier dans son ensemble –, seule une partie des certifications est visée par l'Inventaire, qui regroupe trois catégories :

- les certifications et habilitations qui découlent d'une obligation légale ou réglementaire nécessaire pour exercer un métier ou une activité sur le territoire national ;

- les certifications dites « normes de marché », qui correspondent à un domaine spécifique ayant une forte valeur d'usage dans un cadre professionnel (par exemple, une certification linguistique) ;

- les certifications qui répondent à une utilité économique ou sociale, qui correspondent à un ensemble de compétences permettant de favoriser l'insertion et le maintien dans l'emploi (par exemple, le socle de connaissances et de compétences).

PRINCIPAUX DISPOSITIFS DE CERTIFICATION PROFESSIONNELLE

Types de certifications professionnelles	Outil listant la certification professionnelle
Diplômes et titres délivrés par l'État	Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)
Diplômes et titres délivrés en leur nom propre par certains organismes ou instances	
CQP et CQPI	
Certificats et habilitations correspondant à des compétences transversales	Inventaire spécifique
CLéA	

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, à partir de Centre Inffo.

B. LA RÉGULATION INABOUTIE DE L'OFFRE DE CERTIFICATIONS

- La régulation de l'offre de certification professionnelle constitue le pilier de la politique de développement des compétences. Elle est indispensable à au moins trois titres :

- assurer l'adéquation des certifications proposées aux besoins de l'économie, et ainsi rapprocher l'offre et la demande en compétences ;

- préférer au maintien de certifications obsolètes le soutien aux nouvelles formations qui répondent à des compétences nouvelles et émergentes ;

– permettre à chaque actif de se positionner en termes de niveau et d’accéder à une offre renouvelée de titres et de diplômes à finalité professionnelle.

Il revient à l’État d’exercer cette régulation, la puissance publique devant exercer un effet de signal auprès des entreprises et favoriser la montée en compétences dans chaque secteur de l’économie.

● Pourtant, malgré son rôle central, la régulation de l’offre de certification apparaît aujourd’hui insuffisamment concertée, réactive et opérationnelle.

D’une part, le lien entre l’offre et la demande de compétences semble distendu et à la source d’un mauvais appariement sur le marché du travail – voire d’une sous-utilisation des compétences disponibles. Les partenaires sociaux, qui pourraient légitimement relayer les besoins actuels en compétences, sont associés de manière formelle à l’examen des projets de certification et voient leur rôle limité, pour l’essentiel, à un avis simple au sein des commissions professionnelles consultatives (CPC).

D’autre part, le système de certification est largement reconnu comme peu lisible et insuffisamment réactif. Sont ainsi recensées 10 864 certifications actives au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et 1 608 certifications à l’Inventaire. Alors que certaines compétences tardent à être reconnues – un délai de quatre à cinq ans s’avérant nécessaire pour faire enregistrer une certification –, d’autres le sont par d’innombrables certifications difficilement distinguables. Le RNCP recense, à titre d’exemple, 26 certifications de coach classées aux niveaux I et II.

Enfin, l’efficacité de l’offre de certification ne va pas de soi aujourd’hui. Reposant sur une faible sélectivité – avec un taux de refus d’enregistrement au RNCP limité à 10 % –, l’enregistrement n’est pas limité dans la durée et ne permet donc pas d’orienter, au fil du temps, l’offre de certification vers les besoins identifiés en compétences.

II. UNE RÉGULATION RENFORCÉE, AU SERVICE DES BESOINS EN COMPÉTENCES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

L’article 14 rénove le dispositif de régulation de la certification professionnelle afin de le lier directement et efficacement aux besoins en compétences du marché du travail. Cette nouvelle régulation sera assurée par France compétences – créée aux termes de l’article 16 du projet de loi –, qui reprend ainsi les missions exercées jusqu’alors par la CNCF.

Basculant du code de l’éducation au code du travail, le dispositif de régulation fait l’objet de trois modifications principales portant sur la gestion et le contenu des répertoires nationaux, les modalités de création des certifications et leur procédure d’enregistrement (I). Les dispositions jusqu’ici insérées dans le code de l’éducation sont, en conséquence, supprimées (II).

● Les répertoires nationaux, tout d’abord, sont désormais établis et actualisés par le nouvel établissement France compétences. La distinction actuelle entre deux répertoires est préservée :

– le répertoire national des certifications professionnelles, d’une part, qui rassemble les certifications permettant une validation des compétences et des connaissances acquises nécessaires à l’exercice d’activités professionnelles. Restant classées par niveau de classification et domaine d’activité – permettant notamment leur correspondance avec les certifications d’autres États-membres de l’Union européenne –, ces certifications sont définies par un triple référentiel :

- un référentiel d’activités, qui décrit les situations de travail et les activités exercées, et les métiers ou emplois visés ;
- un référentiel de compétences, qui identifie les compétences et les connaissances – y compris transversales – qui en découlent ;
- un référentiel d’évaluation, qui définit les critères et les modalités d’évaluation des acquis ;

– le répertoire spécifique des certifications et des habilitations (RSCH), d’autre part, qui succède à l’Inventaire.

En outre, la nouvelle rédaction donne désormais une définition à la notion de blocs de compétences, conçus comme des « *ensembles homogènes et cohérents de compétences contribuant à l’exercice autonome d’une activité professionnelle et pouvant être évaluées et validées* ».

● La création de diplômes et titres à finalité professionnelle, ensuite, est désormais conditionnée à l’avis conforme de commissions professionnelles consultatives ministérielles, composées au moins pour moitié des partenaires sociaux.

Les CPC, dont les règles d’organisation et de fonctionnement seront définies par décret en Conseil d’État, examineront les projets de création, de révision ou de suppression de certifications, à l’exception des diplômes de l’enseignement supérieur. L’avis des CPCM sera toutefois uniquement simple lorsque la décision porte sur un diplôme ou un titre à finalité professionnelle requis pour l’exercice d’une profession en application d’une règle internationale ou d’une loi.

Les CQP, quant à eux, ne voient pas leur régime modifié, à l’exception de :

– leur classement par niveau de qualification, sur le répertoire, pour ceux enregistrés à compter du 1^{er} mars 2019 (IV) ;

– leur transmission à la Caisse des dépôts et consignations au titre de la gestion, par cette dernière, du compte personnel de formation (CPF).

- L'enregistrement aux répertoires nationaux, enfin, est désormais limité dans le temps. Une durée maximale de cinq ans s'appliquera ainsi aux diplômes et titres à finalité professionnelle, qu'ils soient établis par l'État – l'inscription restant alors automatique – ou non.

La certification pourra néanmoins être retirée du répertoire par anticipation si la demande de correspondances totales ou partielles entre la certification inscrite et celles équivalentes et de même niveau de qualification et leurs blocs de compétences n'est pas satisfaite par l'organisme responsable.

- Des dispositions transitoires sont prévues, afin de procéder à l'actualisation progressive des répertoires et de mettre fin à l'inscription jusqu'alors sans durée des certifications. Resteront ainsi inscrites :

- jusqu'au 1^{er} mars 2024, les certifications publiques enregistrées au RNCP (III) ;

- jusqu'au 28 février 2021, les certifications enregistrées jusqu'ici à l'Inventaire et basculées automatiquement, pour une durée de deux ans, au RSCH (V).

*

Outre 14 amendements rédactionnels de la rapporteure, la commission a adopté deux amendements de Mme Laëtítia Romeiro Dias visant à préciser le régime de propriété des certificats de qualification professionnelle créés par les commissions paritaires nationales pour l'emploi :

- le premier amendement prévoit que les CPNE peuvent confier l'organisation du cursus de la formation rattachée à un CQP à des organismes de formation habilités au terme d'une procédure de mise en concurrence ;

- le second garantit la propriété par les organisations représentatives siégeant au sein des CPNE des CQP qu'elles ont créés et des référentiels associés.

*

Article 14 bis

Accès des personnes en situation de handicap aux attestations de compétences

Introduit par la commission

L'article 14 *bis* vise à faciliter l'accès des personnes en situation de handicap aux attestations de compétences, afin de leur garantir l'obtention d'un document en dépit d'une incapacité à achever leur formation et à obtenir le diplôme ou le titre.

L'article 14 *bis* résulte de l'adoption d'un amendement de Mme Gisèle Biémouret par la commission.

Il vise à faciliter l'obtention d'une attestation de compétences par des personnes en situation de handicap suivant une formation sans pour autant obtenir le diplôme ou le titre.

Il s'agit d'une disposition d'ores et déjà prévue par une circulaire du 30 novembre 2016 mais répondant à un traitement et à des pratiques hétérogènes entre académies. L'objectif de cette disposition est donc de renforcer l'effectivité de l'accès à cette attestation pour les publics concernés.

*

* *

Article 14 ter

Adaptation du régime des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche

Introduit par la commission

L'article 14 *ter* autorise les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche à constituer des filiales de droit privé afin de pouvoir délivrer des activités de formation de courte durée.

L'article 14 *ter* résulte de l'adoption d'un amendement du groupe La République en Marche par la commission.

Il vise à permettre aux établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche la constitution de filiales destinées à assurer des formations de courte durée ou des formations ne débouchant pas sur la délivrance d'un diplôme conférant un grade.

Il reproduit ainsi une possibilité aujourd'hui ouverte aux activités relevant de la valorisation de la recherche.

*

* *

CHAPITRE V
Gouvernance, financement, dialogue social

Section 1
Principes généraux et organisation institutionnelle de la formation professionnelle

Article 15
Rôle des acteurs

Adopté par la commission avec modifications

L'article 15 procède à diverses modifications dans les codes du travail, de l'éducation et dans le code général des collectivités territoriales en vue de tenir compte des transferts de compétences résultant de diverses mesures du projet de loi. Il modifie le champ des documents d'orientation régionaux et renforce la compétence de l'État en matière de formation des demandeurs d'emploi, dans le contexte de la mise en place du plan d'investissement compétences.

I. ÉTAT ET RÉGIONS SE PARTAGENT LES RESPONSABILITÉS DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE

La décentralisation progressive des compétences de la formation professionnelle et de l'apprentissage a conduit à renforcer la région comme collectivité « chef de file » dans ce champ. L'État, juridiquement cantonné à une compétence résiduelle, demeure en pratique un acteur central.

A. LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'APPRENTISSAGE, COMPÉTENCES DÉCENTRALISÉES AU NIVEAU RÉGIONAL

• L'exercice approfondi par l'État d'une compétence dans le champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage n'est resté historiquement qu'une parenthèse. En effet, aux lois d'amorçage de cette politique publique de l'emploi et de la formation ⁽¹⁾ ont rapidement succédé les lois d'inspiration paritaires de 1971 ⁽²⁾, et aux lois d'inspiration paritaires les lois de décentralisation, et singulièrement celle du 7 janvier 1983 ⁽³⁾. Au terme de l'article 82 de cette dernière, les conseils régionaux ont obtenu une compétence de droit commun en la matière, sous réserve du maintien de certaines compétences à l'État (compétence

(1) Loi n° 63-1240 du 18 décembre 1963 relative au fonds national de l'emploi et loi n° 66-892 du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle.

(2) Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, notamment.

(3) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

législative, notamment fiscale, et réglementaire, actions de portée nationale, programmes d'orientations prioritaires). Les conseils régionaux ont vu ce transfert financé par une dotation annuelle de décentralisation et une part plus limitée de recettes fiscales ⁽¹⁾.

Ce premier mouvement de décentralisation, limité dans un premier temps sur le plan des moyens, n'a pas cessé de se renforcer jusqu'à aujourd'hui.

Il a d'abord concerné les politiques en directions de la jeunesse avec la loi du 20 décembre 1993 ⁽²⁾. Cette dernière a transféré aux régions certaines compétences qui relevaient d'actions de portée nationale jusque-là, comme les actions qualifiantes vers les jeunes de 16 à 25 ans, ainsi que les actions de requalification (à partir de 1994) et d'insertion (à partir de 1998). La région a dû se doter d'un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes en concertation avec les autres parties prenantes.

Il s'est ensuite étendu à la régulation du système de formation professionnelle avec les lois du 17 janvier ⁽³⁾ et du 27 février 2002 ⁽⁴⁾ (comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle, collecte de la taxe d'apprentissage et coordination des financements des CFA pour la première, extension aux adultes du plan régional de développement des formations professionnelles et prise en charge de la prime d'apprentissage pour la seconde).

La loi de décentralisation du 13 août 2004 ⁽⁵⁾ a cherché à clarifier la compétence de principe de la région en confiant à celle-ci « *la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.* » à l'exclusion de toute mention de celle de l'État (article L. 214-12 du code de l'éducation). La région s'est également vue confier, sur le fondement de cette même loi, de nouvelles missions spécifiques en matière de validation des acquis de l'expérience, de financement des stagiaires de l'AFPA ⁽⁶⁾ et de procédure de contrôle des contrats d'apprentissage. La région a été également dotée d'un véritable support de coordination avec le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP), entièrement défini par l'exécutif régional et doté d'une portée de programmation et non de simple orientation.

(1) En l'occurrence, à l'époque, le produit de l'impôt sur les cartes grises. D'autres ressources l'ont depuis remplacée comme la taxe intérieure sur la consommation intérieure de produits énergétiques (TICPE).

(2) Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

(3) Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

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

(5) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

(6) L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), principal organisme de formation professionnelle continue a longtemps été l'opérateur public principal des politiques de formation de l'État et des régions avant de devenir une agence en 2017.

Enfin, la loi du 5 mars 2014 ⁽¹⁾ a créé un véritable « bloc de compétences » régional y compris dans les champs où les compétences sont traditionnellement partagées avec l'État comme le handicap, les détenus ou les Français établis hors de France. La région est confirmée dans son rôle de coordination de l'ensemble des acteurs, y compris étatiques comme Pôle Emploi ou l'AFPA, pour la définition d'une politique d'achat de formations collectives, ainsi que dans sa compétence plus spécifique dans le champ sanitaire et social (définition de quota d'étudiants, agrément des établissements de formations sociales). La compétence de la région se voit également renforcée par l'affirmation du service public régional de l'orientation ⁽²⁾.

• Dans le cadre juridique en vigueur, issu de la loi de 2014, les régions sont les premiers financeurs publics de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation. Ainsi, les régions ont dépensé en 2016 au total 5,53 milliards d'euros, dont 41,2 % pour la formation professionnelle, 35,5 % pour l'apprentissage et 20 % pour les autres établissements de formation. Ces sommes sont à comparer aux 280 millions d'euros issus de fonds européens et 2,5 milliards d'euros versés par l'État ⁽³⁾ pour la même année.

B. LES COMPÉTENCES PLUS QUE RÉSIDUELLES DE L'ÉTAT DANS CE CHAMP

Malgré la réaffirmation juridique à plusieurs reprises de la compétence de la région dans le champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage, l'intervention de l'État demeure importante.

• Au plan juridique, les compétences « résiduelles » de l'État sont définies au chapitre II du livre I^{er} de la sixième partie du code du travail, spécifique à la formation professionnelle, et au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II de la première partie du code du travail qui concerne l'ensemble de l'administration de l'éducation.

Au regard de ces deux sources, l'État a en charge :

– au titre de sa compétence prépondérante dans le champ de l'éducation, la définition des voies de formation ou la délivrance des diplômes nationaux (article L. 211-1 du code de l'éducation) ;

– au titre de sa compétence subsidiaire en matière de formation professionnelle tout au long de la vie, l'organisation et le financement des

(1) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

(2) C'est à la faveur de cette modification que le contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) est devenu le CPRDFOP. S'agissant de la mise en place du SPRO, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 10.

(3) Ces chiffres sont issus du « jaune » « Formation professionnelle » annexé au projet de loi de finances pour 2018. Le compte d'affectation spéciale « apprentissage » redistribué aux régions n'est évidemment pas compté deux fois pour que la comparaison reste utile.

formations qui connaissent un faible développement ou qui sont émergentes (article L. 6122-1 du code du travail) mais aussi le cofinancement des actions de formation ou la rémunération des bénéficiaires du congé individuel de formation (article L. 6122-2), le financement de la qualification professionnelle des chefs d'entreprise (article L. 6122-3) ou des responsables patronaux et syndicaux (article L. 6122-3).

● Au plan financier, l'État continue en réalité à assurer un soutien important à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Ainsi, en 2018, il consacrera 2,9 milliards d'euros soit :

– 783 millions d'euros à la formation des demandeurs d'emplois dans le cadre du Grand plan d'investissement qui remplace le plan exceptionnel de formation de 500 000 personnes en recherche d'emploi supplémentaires ⁽¹⁾ ;

– 439 millions d'euros à la formation des jeunes ;

– 53 millions d'euros pour le soutien et l'accompagnement des entreprises ;

– 1,5 milliard d'euros pour l'alternance (exonérations fiscales et aides aux contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation) ;

– 4 millions d'euros en faveur de publics spécifiques ;

– 131 millions d'euros de soutien à des organismes nationaux ou territoriaux (AFPA, Centre Inffo, soutien à Erasmus, centres d'animation, de recherche et d'information sur la formation-observatoires régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle – « CARIF-OREF », associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail - ARACT).

(1) 132 millions au titre du programme 102 et 652 au titre du programme 203.

Le plan d'investissement compétences

Annoncé en septembre 2017, le plan d'investissement compétences a été mis en oeuvre à partir du budget 2018, dans le cadre du Grand plan d'investissement ⁽¹⁾. 13,8 milliards d'euros sur 57 au total devraient être ainsi investis sur cinq ans dans la formation d'un million de chômeurs et d'un million de jeunes décrocheurs.

La loi de finances pour 2018 a ainsi acté 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement dans le champ de la mission budgétaire « Travail et emploi ». Il inclut notamment : 467 millions pour le renforcement de la garantie jeunes, 225 millions pour le soutien aux plans de formation des entreprises, 428 millions pour les nouvelles actions de formation vers les moins qualifiés et les décrocheurs (notamment des places en EPIDE ou en école de la deuxième chance) et de 250 millions versés au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Un soutien spécifique aux campus des métiers et des qualifications devrait être également prévu.

Comme l'ont indiqué les services du Gouvernement à la rapporteure, la montée en charge du plan serait alimentée par un surcroît de recettes affectées au financement de la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre de la réforme du financement prévu à l'article 17 du projet de loi.

Ce plan sera mis en place en coopération dans le cadre de « *pactes régionaux d'investissement dans la compétence* » avec les régions qui pourront ainsi être les opérateurs de cet effort sans précédent. Certaines régions, comme la Nouvelle-Aquitaine, la Bourgogne-Franche-Comté, la Bretagne, le Pays de la Loire ont d'ores et déjà signé une convention pour la phase d'amorçage du plan.

II. L'ARTICLE 15 PRÉCISE CETTE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Sans modifier profondément les équilibres trouvés au fil des réformes, l'article 15 aménage les dispositions des codes du travail, de l'éducation et le code général des collectivités territoriales relatives aux compétences respectives de l'État et de la région.

A. UNE REDÉFINITION DU CHAMP D'INTERVENTION DE LA RÉGION DANS LE CHAMP DE L'APPRENTISSAGE

Le 1° du I modifie l'article L. 6121-1 relatif à la compétence régionale en matière de formation professionnelle.

Les a), b) et c) du 1° du I suppriment les références à l'apprentissage dans l'attribution des compétences à la région, en cohérence avec les modifications apportées notamment :

– à l'article 11 du projet de loi qui met fin à la compétence des régions dans la définition de l'offre de centres de formation d'apprentis ;

(1) Le grand plan, et ses déclinaisons, sont présentés dans une annexe au projet de loi de finances disponible ici : https://www.performancepublique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressource_s/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018_grand_plan_investissement.pdf

– à l'article 12 qui simplifie et confie à l'Etat le versement des primes à l'apprentissage aux employeurs ;

– aux articles 17 et 19 s'agissant du financement de l'apprentissage confié aux branches professionnelles et aux opérateurs de compétences.

Le **d**) du **1**^o réécrit le 6^o relatif à la contribution à l'évaluation des politiques de formation professionnelle par la région, en supprimant toute référence à l'apprentissage. Il précise que cette contribution à l'évaluation se concentre sur la politique de formation professionnelle continue pour les jeunes et les personnes à la recherche d'emploi.

Le **e**) du **1**^o du **I** complète l'article en vue de maintenir la compétence de la région qui doit contribuer à développer l'apprentissage de manière équilibrée sur le territoire. Cette disposition correspond à la possibilité pour la région ouverte au 8^o du **I** (voir immédiatement ci-dessous) de participer au financement des centres de formation d'apprentis pour des enjeux d'aménagement du territoire ou de développement économique.

Le **8**^o du **I** réécrit l'article L. 6211-3 initialement consacré aux contrats d'objectifs et de moyens entre la région, d'une part, et l'État, les organismes consulaires et les organisations professionnelles d'autre part. Ces contrats perdent leur objet dès lors que les conseils régionaux transfèrent une part importante de leurs compétences aux branches professionnelles sont implicitement abrogés.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article prévoit que la région, qui n'assurerait plus le financement principal des centres de formation d'apprentis, pourrait néanmoins contribuer à ce financement pour répondre à des besoins d'aménagement du territoire ou de développement économique.

Cette contribution supplémentaire des régions pourrait prendre la forme d'une majoration du financement au contrat par les opérateurs de compétences pour les dépenses de fonctionnement ou d'une subvention pour les dépenses d'investissement. Ces montants seraient, le cas échéant, notifiés à France Compétences et s'inscriraient dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens avec les opérateurs de compétences.

Le Gouvernement a annoncé le maintien des niveaux de transferts actuels pour l'investissement soit environ 180 millions d'euros, ainsi qu'une dotation spécifique pour la péréquation au niveau de 250 millions d'euros ⁽¹⁾.

La rapporteure souhaite insister sur le fait que cette évolution ne doit en aucun cas se traduire par une disparition d'un dialogue qui demeure indispensable, en amont, pour construire des visions stratégiques des territoires.

(1) Ces chiffres sont par ailleurs rappelés dans l'étude d'impact du Gouvernement sur le projet de loi, p. 155

B. DES MODIFICATIONS DANS LE CODE DU TRAVAIL RENDUES NÉCESSAIRES PAR LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

- *Une compétence renforcée de l'Etat dans la formation des publics les plus fragiles*

Le 6° du I crée à l'article L. 6122-1 une nouvelle compétence de l'État en matière de financement de certaines prestations de formation professionnelle.

En plus de son intervention dans le champ des formations faiblement développées ou émergentes, l'État pourrait être fondé à intervenir en direction des jeunes sortis du système scolaire sans qualification et des personnes à la recherche d'un emploi d'un niveau de qualification inférieur au baccalauréat. Ces actions pourraient notamment prendre en compte les besoins des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Cette précision, conforme par ailleurs à la réalité des dépenses de l'État en matière de formation professionnelle décrite ci-dessus, transcrit juridiquement la mise en place du plan d'investissement compétences, qui constitue un investissement massif vers ces publics.

Outre quelques modifications rédactionnelles, le 3° du I tire les conséquences de ce nouveau champ de compétence de l'État à l'article L. 6121-4. Ce dernier prévoit, dans la nouvelle rédaction qui Pôle emploi peut acheter ou contribuer à l'achat de formations prévues aux I et II de l'article L. 6122-1, c'est-à-dire respectivement celles qui doivent être soutenues financièrement par l'État en raison de leur caractère émergent ou celles qui répondent à un besoin additionnel de qualification.

Cette nouvelle rédaction permet de mieux articuler les nouvelles missions de l'État avec celles de son opérateur privilégié en matière de soutien à la formation individuelle des demandeurs d'emploi.

- *Des coordinations assurées avec les autres modifications apportées par le projet de loi*

Le 2° du I abroge l'article L. 6121-3 devenu sans objet en raison de la suppression des organismes collecteurs paritaires et du congé individuel de formation.

Cette abrogation ne prive pas la région de tout outil de coordination avec la gestion paritaire puisque l'article 19 du projet de loi prévoit la faculté pour l'opérateur de compétences de conclure une convention avec la région.

Le 4° du I simplifie les dispositions de l'article L. 6121-5 en supprimant l'obligation pour la région et les autres structures finançant la formation professionnelle de demandeurs d'emploi de s'assurer que les organismes de

formation en informant les organismes du service public de l'emploi et du conseil en évolution professionnelle.

L'obligation pour les organismes de formation d'informer Pôle emploi de l'entrée, de l'interruption ou de la sortie effective d'une personne de la liste des demandeurs d'emploi est en revanche maintenue.

Le 5° du I supprime la référence à l'article L. 6121-6 aux comités paritaires interprofessionnels régionaux remplacés à l'article 16 du projet de loi par un comité régional pour l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle.

Le 7° du I abroge l'article L. 6122-2 devenu sans objet avec la suppression du congé individuel de formation et le remplacement des OPCA par les opérateurs de compétences, dont les conventions passées avec l'État sont prévues à l'article 19 du projet de loi.

C. DES MODIFICATIONS D'UNE PORTÉE MODESTE DANS LE CODE DE L'ÉDUCATION

Le II modifie les dispositions du code de l'éducation relatives à la compétence régionale et de l'État en matière de formation.

Les 2°, 3° et 4° du II suppriment les références à la compétence régionale d'apprentissage aux articles L. 214-12, L. 214-12-1 et L. 214-13 du code de l'éducation.

Le a) du 4° du II réécrit le 2° du I de ce dernier article en vue de compléter le contenu du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP).

Plusieurs modifications méritent d'être soulignées :

– il est ainsi rappelé que les formations sanitaires et sociales font pleinement partie des filières professionnelles concernées ; ce rappel est rendu nécessaire par l'abrogation du schéma des formations sanitaires et sociales (voir ci-dessous) ;

– les « *objectifs* » du plan deviennent des « *orientations* » qui doivent répondre non seulement à l'émergence de nouvelles filières mais aussi répondre aux besoins des entreprises en matière de développement des contrats d'alternance et tenir compte des besoins spécifiques des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

Le b) du 4° du II réécrit également le 3° qui précise le contenu de la partie du plan consacrée aux jeunes en supprimant la notion de schéma de développement de la formation professionnelle initiale et partant, le schéma des formations sanitaires et sociales.

Dans le droit proposé, le contrat de plan doit en revanche préciser les actions destinées à assurer l'égalité de représentation des sexes dans les filières professionnelles, de même que les besoins liés à l'hébergement et à la mobilité des jeunes.

Le **c)** du **4°** du **II** complète le **4°** qui précise le contenu de la partie du plan consacrée aux adultes, en ajoutant la question de l'accès à la certification professionnelle.

Le **d)** du **4°** du **II** remplace au **5°** le « *schéma prévisionnel* » par les « *objectifs* » de développement du service public régional de l'orientation.

Les **e)**, **g)** et **h)** du **4°** du **II** procèdent à des modifications rédactionnelles en remplaçant les renvois au sein de l'article aux dispositions de l'article L. 5212-1 par « *Pôle Emploi* ». Le **h)** remplace également la formation « *alternée* » par « *en alternance* ».

Le **f)** du **4°** du **II** supprime l'avis obligatoire du conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), supprimé à l'article 16 du projet de loi, préalable à tout décret fixant les modalités de suivi et de l'évaluation des contrats de plan régionaux.

Le **i)** du **4°** du **II** abroge le quatrième alinéa du V de l'article L. 214-13 qui prévoit des contrats d'objectifs et de moyens visant au développement de l'apprentissage entre l'État, la région, la collectivité territoriale de Corse, les chambres consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

Dans l'architecture prévue par le projet de loi, le développement de l'apprentissage ne repose en effet plus sur des rapports entre l'État et les collectivités territoriales responsables, mais résulte d'une rencontre entre le niveau du « coût au contrat » déterminé par les branches professionnelles et l'offre de centre de formation d'apprentis, sous réserve des capacités de financement des conseils régionaux.

Les **a)**, **b)** et **c)** du **5°** du **II** précisent à l'article L. 214-13-1 relatif à l'ouverture et la fermeture des sections de formation professionnelle initiale que l'article ne porte que sur les sections sous statut scolaire, le régime juridique des sections d'apprentissage et des unités de formation par l'apprentissage étant supprimé à l'article 11 du projet de loi.

D. LES CONSÉQUENCES RÉDACTIONNELLES DANS LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les **1°**, **a)** et **b)** du **2°** du **III** suppriment les références à la compétence régionale sur l'apprentissage dans la section du code concernée ainsi qu'à l'article L. 4332-1 relatif au fonds régional de l'apprentissage et de la formation continue, pour les mêmes raisons que celles précédemment évoquées.

Le c) du 2° du III supprime des ressources du même fonds le « *produit de la ressource régionale pour l'apprentissage* » au sein du même article, afin de tenir compte de la suppression de la taxe d'apprentissage à l'article 17 du projet de loi.

Le 3° du III supprime la référence au CNEFOP, supprimé par l'article 16 du projet de loi dans le suivi et l'évaluation du contrat de plan entre l'État et la collectivité territoriale de Corse, prévue à l'article L. 4424-32.

E. UN ÉTAT DES LIEUX PAR LES RÉGIONS SUR LES DERNIERS EXERCICES DE SA COMPÉTENCE POUR FAVORISER LA TRANSITION

Le IV prévoit que la région établit un rapport annuel sur la gestion de l'apprentissage pour les deux dernières années où celui-ci relèvera de sa compétence, à savoir 2018 et 2019.

Ce rapport rendrait compte des coûts moyens par apprenti, ainsi que du coût moyen par diplôme ou titre professionnel. Cet état des lieux serait de nature à faciliter la transition avec le nouveau système de coût au contrat fixé par les branches professionnelles entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

F. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DIFFÉRÉE DES CHANGEMENTS LIÉS À LA RÉFORME DE L'APPRENTISSAGE

Si les dispositions de cet article entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2019 conformément à ce que prévoit l'article 25 du projet de loi, certaines modifications sont repoussées au 1^{er} janvier 2020.

Est ainsi maintenu pendant l'année 2019, année de transition, l'essentiel des dispositions en lien avec la compétence régionale d'apprentissage :

– les compétences régionales sur l'apprentissage prévues à l'article L. 6121-1 du code du travail, aux articles L. 214-12, L. 214-12-1 et L. 214-13 du code de l'éducation ainsi qu'à l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales en cohérence avec le maintien du cadre juridique et financier des CFA en 2019 ;

– le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et les régions prévu à l'article L. 6111-3 pour la même raison ;

– l'application de l'article L. 214-13-1 sur l'ouverture et la fermeture des sections en cohérence avec le maintien des règles sur les sections d'apprentissage et les unités de formation en apprentissage en 2019.

*

Outre huit amendements rédactionnels de la rapporteure, la commission a adopté les amendements suivants :

– à l’initiative de Mme Khattabi et de plusieurs de ses collègues du groupe La République En Marche, il a été précisé à l’article L. 6121-5 que les organismes de formation informent non seulement Pôle Emploi de l’entrée, de l’interruption ou de la sortie d’une formation pour les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d’emploi, mais aussi les missions locales et Capemploi ;

– à l’initiative de Mme Piron et de plusieurs de ses collègues du groupe La République En Marche, le programme national de formation défini par l’État doit viser en priorité les personnes en situation d’illettrisme ;

– à l’initiative du Gouvernement, il a été précisé à l’article L. 6122-1 que les ressources régionales en matière d’investissement dans les centres de formation d’apprentis seront définies chaque année en loi de finances sur la base des dépenses des exercices 2017, 2018 et 2019 ;

– à l’initiative de Mme Charrière, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l’éducation, ont été précisées à l’article L. 214-13 les missions de la région en matière de formation professionnelle, en ajoutant les transitions « *énergétique et numérique* » aux domaines pour lesquels elle doit identifier l’émergence de nouvelles filières et de nouveaux métiers ; un deuxième amendement du même auteur a complété ces mêmes missions régionales en ajoutant la promotion de conventions entre les CFA et les lycées professionnels et de la mutualisation des plateaux techniques ; un troisième amendement du même auteur a également complété le contenu obligatoire du contrat de plan régional de développement des formations et d’orientation professionnelles (CRDFOP) en y ajoutant la mission de favoriser l’insertion professionnelle en milieu ordinaire des personnes en situation de handicap, accidentées ou atteintes d’une maladie neurodégénératives.

*

* *

Article 16

Création de France compétences

Adopté par la commission avec modifications

L’article 16 rénove en profondeur la gouvernance du système français de formation professionnelle continue et d’apprentissage.

Construite par sédimentations successives, cette gouvernance est devenue complexe et illisible au point de ne faciliter ni la coordination des acteurs, ni un pilotage resserré d’une politique publique pourtant devenue prioritaire.

Elle superpose aujourd’hui de nombreuses logiques – avec en premier lieu celles du paritarisme et du quadripartisme – qui rendent indispensable un travail de simplification et de rationalisation des compétences de chacun.

Tel est précisément l'objet de France compétences, nouvel établissement public qui se substituera au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), au Conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles (CNEFOP), au Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF) et à la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

France compétences ne reprendra toutefois pas à droit constant les missions jusqu'alors exercées par ces diverses instances. D'une part, il jouera un rôle clef dans le déploiement des nouveaux dispositifs portés par le projet de loi, qu'il s'agisse du « CPF de transition professionnelle », de la désignation des nouveaux opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP) ou du contrôle rénové de la qualité des actions délivrées par les organismes de formation. D'autre part, certaines compétences – en matière notamment d'avis et de consultation – seront transférées à la Commission nationale de la négociation collective (CNNC).

Plus encore, France compétences exercera une mission clef de financeur de la formation professionnelle, devenant destinataire de la nouvelle contribution unique pour la formation professionnelle et l'apprentissage. Il procédera ensuite à sa répartition et à son versement aux différents financeurs de la formation – État, Caisse des dépôts et consignations, régions, opérateurs de compétences.

Pour mener à bien ses missions, France compétences sera doté d'un conseil d'administration quadripartite, complété par des personnalités qualifiées. Mises en œuvre par la direction générale, ses actions suivront par ailleurs le cadre défini par la convention triennale d'objectifs et de performance conclue avec l'État.

L'institution verra le jour au 1^{er} janvier 2019.

I. UNE GOUVERNANCE COMPOSITE, MOUVANTE ET DÉPASSÉE

Le système français de formation professionnelle continue et d'apprentissage se caractérise avant tout par son éclatement entre de nombreux acteurs, fruit de l'histoire et de l'adaptation des missions et des outils de cette politique aux objectifs définis par la loi. Il en résulte une complexité largement reconnue pouvant entraver l'efficacité du pilotage des dispositifs eux-mêmes techniques et lourds à déployer.

A. L'ÉCLATEMENT DU SYSTÈME FRANÇAIS DE FORMATION PROFESSIONNELLE

La gouvernance de la formation professionnelle a connu de nombreux visages, modifiés au fil des réformes de la formation professionnelle. Ils ont comme point commun d'avoir coexisté dans un système qui, initialement considéré comme pluriel, est rapidement devenu illisible. Six instances illustrent aujourd'hui l'éclatement du système.

1. Le FPSPP, financeur de la formation des publics prioritaires

● Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) est une association à gestion paritaire en charge de la mutualisation et de la redistribution des fonds de la formation professionnelle, en priorité vers les publics les plus éloignés de la formation.

Succédant au fonds unique de péréquation (FUP), il a été créé par agrément de l'État du 12 mars 2010, en application de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie ⁽¹⁾. Ses missions et modalités de fonctionnement sont précisées aux articles L. 6332-18 à L. 6332-22-2 du code du travail.

● Sept missions sont définies par la loi :

– contribuer au financement d'actions de formation concourant à la qualification et à la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi ;

– assurer la péréquation des fonds par des versements complémentaires aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour le financement des contrats de professionnalisation ;

– contribuer au développement de systèmes d'information concourant au développement de la formation professionnelle ;

– financer les heures acquises et mobilisées au titre du compte personnel de formation (CPF) par des versements aux OPCA, à Pôle emploi ou aux régions ;

– contribuer au développement de la formation des salariés des entreprises de moins de 11 salariés ;

– contribuer au développement de la formation des salariés des entreprises de 11 à 49 salariés ;

– procéder à la répartition des fonds destinés au financement du congé individuel de formation (CIF) Il constitue à ce titre la tête de réseau des FONGECIF et des organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF).

● Les ressources du FPSPP, ensuite, s'élèvent à 1 054 millions d'euros et proviennent presque exclusivement des entreprises de droit privé. Le FPSPP bénéficie ainsi de contributions au titre de la formation professionnelle, à hauteur de :

– 0,15 % pour les entreprises de 11 à 49 salariés ;

– 0,20 % pour les entreprises d'au moins 50 salariés.

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

Ce financement est complété par les excédents ⁽¹⁾ pouvant être versés par les OPCA.

- Ces ressources sont mobilisées dans des conditions définies par un accord entre les partenaires sociaux représentatifs au niveau national et interprofessionnel et dans le respect de la convention qui le lie à l'État.

La convention 2015-2017, prorogée pour l'exercice 2018, tire les conséquences de la réforme de 2014, qui modifie les missions du FPSPP en lui confiant notamment la mise en œuvre du CPF.

Le conseil d'administration du FPSPP, plus largement, oriente et suit l'activité du fonds, composé de deux collègues représentant respectivement les salariés et les employeurs.

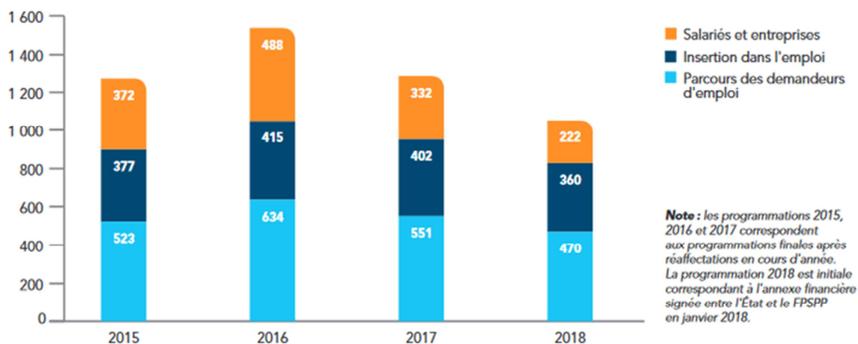
Après deux années particulièrement dynamiques, où les financements ont été directement orientés vers les différents plans gouvernementaux de soutien à la formation des demandeurs d'emploi, les exercices 2017 et 2018 constituent une forme de normalisation en rapprochant les engagements du FPSPP de ses ressources.

Les engagements financiers du fonds – s'élevant à 1 299 euros en 2016 – ont été orientés à 28 % vers les entreprises et les salariés, à 27 % vers les parcours d'insertion dans l'emploi et à 45 % vers les parcours des demandeurs d'emploi.

Au total, il a financé la formation de 530 000 personnes en 2016, permettant à 160 000 personnes d'accéder à une certification et à 120 000 personnes d'accéder à un emploi.

ÉVOLUTION DES PROGRAMMATIONS DU FPSPP

(en millions d'euros)



Source : Rapport du FPSPP au Parlement, 2018, p. 24.

(1) Ces excédents correspondent aux sommes qui excèdent – pour les sommes destinées à financer le CPF – un quart de leurs charges comptables, ou – pour les autres sommes – le tiers de ces charges.

2. Le CNEFOP et les CREFOP, acteurs quadripartites de la coordination

• Le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) a été créé par la loi du 5 mars 2014 comme l'instance nationale de coordination de la politique de formation professionnelle. Il fusionne le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) et le Comité national de l'emploi (CNE).

Outre la formulation d'avis sur les différents projets de textes relatifs à la formation professionnelle et à la politique de l'emploi, ses principales missions correspondent à la coordination des acteurs intervenant dans le champ de la formation professionnelle, et au suivi et à l'évaluation des différents travaux et dispositifs qui s'y rattachent. Le détail de ses missions, ainsi que sa composition, sont précisés dans le tableau *infra*.

Les travaux réalisés durant ses trois années d'activité lui auront en particulier permis de mettre en lumière, conformément aux missions assignées par la loi :

– le déploiement du compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle ⁽¹⁾ ;

– l'état des démarches de qualité menées dans le champ de la formation professionnelle ⁽²⁾.

(1) *Rapports sur la mise en œuvre du compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle*, accessibles ici : <http://www.cnefop.gouv.fr/rapports-139/cnefop-premier-rapport-sur-la-mise-en-oeuvre-du-compte-personnel-de.html> (pour l'édition 2016) et ici : <http://www.cnefop.gouv.fr/rapports-139/rapport-cep-cpf-2017.html> (pour l'édition 2017).

(2) *Rapport faisant synthèse des démarches qualité menées dans le champ de la formation professionnelle, en lien avec les financeurs*, accessible ici pour l'édition 2018 : <http://www.cnefop.gouv.fr/rapports-139/rapport-qualite-du-cnefop.html>.

● Les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), quant à eux, assurent la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation et d'emploi à l'échelle de la région, et veillent sur la cohérence des programmes de formation dans la région.

MISSIONS ET COMPOSITION DU CNEFOP ET DES CREFOP

	CNEFOP	CREFOP
Source	Articles L. 6123-1 et L. 6123-2 du code du travail	Articles L. 6123-3, L. 6123-4 et L. 6123-1-4 du code du travail
Missions	<p>1° Émettre un avis sur</p> <ul style="list-style-type: none"> - les projets de loi, d'ordonnance et de dispositions réglementaires dans le domaine de la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle initiale et continue ; - le projet de convention pluriannuelle entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi ; - l'agrément des accords d'assurance chômage ; - le programme d'études des principaux organismes publics d'étude et de recherche de l'État dans le domaine de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles ; - les plans de formations organisés par l'État pour financer, au profit des personnes à la recherche d'un emploi, des formations aux métiers rares ou émergents ; - la liste des compétences correspondant à l'exercice d'un mandat de représentant du personnel ou d'un mandat syndical, établie par les ministres du travail et de la formation professionnelle, et son annexe. <p>2° Assurer, sur le plan national, la concertation entre l'État, les régions, les départements et les partenaires sociaux pour la définition des orientations pluriannuelles et d'une stratégie nationale coordonnée en matière d'orientation, de formation professionnelle, d'apprentissage, d'insertion, d'emploi et de maintien dans l'emploi et, dans ce cadre, de veiller au respect de l'obligation d'égalité entre les femmes et les hommes en matière d'emploi, de formation et d'orientation professionnelles.</p> <p>3° Contribuer au débat public sur l'articulation des actions en matière d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi.</p> <p>4° Veiller à la mise en réseau des systèmes d'information sur l'emploi, la formation et l'orientation professionnelles.</p> <p>5° Suivre les travaux des CREFOP et la mise en œuvre des conventions régionales pluriannuelles de coordination, des contrats de plan régional de développement des formations et de l'orientation</p>	<p>1° Émettre un avis sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les conventions régionales pluriannuelles de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation ; - la carte régionale des formations professionnelles initiales ; - les programmes relevant du service public régional de la formation professionnelle ; - le cahier des charges fixant des normes de qualité aux organismes participant au SPRO ; - la convention annuelle de coordination relative au service public de l'orientation professionnelle conclue entre l'État et la région. <p>2° Élaborer la convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation.</p> <p>3° Élaborer la stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle.</p>

	<p>professionnelles et des conventions annuelles conclues pour leur application.</p> <p>6° Évaluer les politiques d'information et d'orientation professionnelle, de formation professionnelle initiale et continue et d'insertion et de maintien dans l'emploi.</p> <p>7° Évaluer le suivi de la mise en œuvre du CPF.</p> <p>8° Contribuer à l'évaluation de la qualité des formations dispensées par les organismes de formation.</p>	
Composition	<ul style="list-style-type: none"> - 1 député et 1 sénateur - 14 représentants des régions et des collectivités ultra-marines - 2 représentants des départements - 12 représentants de l'État - 1 représentant de chaque organisation syndicale représentative au niveau national interprofessionnel - 1 représentant de chaque organisation d'employeurs représentative au niveau national interprofessionnel - 1 représentant de chaque organisation d'employeurs représentative au niveau national multiprofessionnel - 2 représentants des organisations syndicales intéressées - 1 représentant de chaque réseau consulaire - 1 personnalité qualifiée - 15 représentants des principaux opérateurs compétents (Pôle emploi, Apec, Unédic, AGEFIPH...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Le préfet de Région - Le président du conseil régional - 6 représentants de la région - 6 représentants de l'État - 1 représentant de chaque organisation syndicale représentative au niveau national interprofessionnel - 1 représentant de chaque organisation d'employeurs représentative au niveau national interprofessionnel - 1 représentant de chaque organisation d'employeurs représentative au niveau national multiprofessionnel - 2 représentants des organisations syndicales intéressées - 1 représentant de chaque réseau consulaire - Des représentants des principaux opérateurs de l'emploi compétents

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

3. Le COPANEF et les COPANEF, acteurs paritaires du pilotage

● Le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF) est compétent pour définir les orientations politiques paritaires en matière de formation et d'emploi à l'échelle nationale. Il s'assure de leur suivi et de leur coordination avec les politiques menées par les autres acteurs.

Créé par la loi du 5 mars 2014 précitée, il a succédé au Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP). Il conduit ses missions en s'appuyant sur les travaux du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP) et du Comité observatoires et certifications (COC).

Un rôle spécifique lui a été confié lors de la création du CPF, étant compétent pour définir la liste nationale interprofessionnelle (LNI) des formations éligibles.

● Les comités paritaires interprofessionnels régionaux pour l'emploi et la formation (COPAREF) constituent la déclinaison territoriale du COPANEF. Succédant aux commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi

(COPIRE), les COPAREF assurent le déploiement des politiques paritaires interprofessionnelles en matière de formation et d'emploi, en coordination avec les autres acteurs régionaux.

MISSIONS ET COMPOSITION DU COPANEF ET DES COPAREF

	COPANEF	COPAREF
Source	Article L. 6123-5 du code du travail	Article L. 6123-6 du code du travail
Missions	<p>1° Définir les orientations des politiques paritaires en matière de formation et d'emploi</p> <p>2° Assurer la coordination de ces politiques avec celles des autres acteurs de la formation professionnelle et de l'emploi</p> <p>3° Définir les politiques mises en œuvre par le FPSPP</p> <p>4° Élaborer la liste nationale des formations éligibles au CPF</p> <p>5° Suivre l'évolution de la mise en œuvre du CPF</p> <p>6° Procéder à toutes les études, enquêtes, évaluations qui lui paraissent nécessaires et à la diffusion et à la promotion des travaux du COC</p>	<p>1° Animer en régions le déploiement territorial des politiques paritaires interprofessionnelles définies par le COPANEF</p> <p>2° Assurer la coordination de ces politiques avec celles des pouvoirs publics et des autres acteurs de la formation menées au niveau régional</p> <p>3° Élaborer et fixer la liste régionale des formations éligibles au CPF</p> <p>4° Transmettre au conseil régional un avis motivé sur la carte des formations</p>
Composition	<p>– 10 représentants des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel</p> <p>– 10 représentants des organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel</p>	<p>– 10 représentants régionaux des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel</p> <p>– 10 représentants régionaux des organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel</p>

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

4. La CNCP, instance nationale de certification des titres et des diplômes

La Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) a été créée par la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ⁽¹⁾. Dépourvue de la personnalité juridique, elle est devenue l'acteur clef de la politique de certification professionnelle.

• Sa mission principale est d'établir et de mettre à jour le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Pour ce faire, la CNCP :

– établit et actualise ce répertoire ainsi que le répertoire spécifique – dit « Inventaire » – regroupant les compétences transversales ;

– enregistre tous les diplômes et titres professionnels délivrés par l'État, inscrits de droits au répertoire ;

(1) Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

- instruit toutes les autres demandes d’enregistrement ;
- émet des avis sur l’opportunité de la création de diplômes et de titres à finalité professionnelle ;
- réalise l’évaluation des certificats de qualification professionnelle (CQP).

● Placée sous l’autorité du ministre en charge de la formation professionnelle, la CNCP se compose de représentants :

- des différents ministères ;
- des organisations d’employeurs représentatives au niveau national ;
- des organisations de salariés représentatives au niveau national ;
- de l’Assemblée permanente des chambres d’agriculture, de l’Assemblée permanente des chambres de métiers et de l’artisanat et de CCI France ;
- des régions.

B. UNE GOUVERNANCE DEVENUE UN FACTEUR DE COMPLEXITÉ ET D’ENCHEVÊTEMENT

● La gouvernance de la formation professionnelle, plurielle et enrichie, apparaît aujourd’hui surtout complexe et éclatée. Il en résulte la double limite d’un pilotage lourd et d’une lisibilité perdue, conséquences directes de la juxtaposition de nombreux acteurs et de l’entrecroisement de leurs compétences.

Cette juxtaposition se traduit notamment par la présence des mêmes acteurs aux différentes instances – une majorité des membres du COPANEF étant par exemple également administrateurs du FPSPP. Elle s’illustre également par la multiplication des sources de financement, plusieurs acteurs intervenant sur le même objet de politique publique.

● Plusieurs chemins intermédiaires auraient pu être suivis afin d’aller dans le sens d’une clarification du paysage institutionnel.

Dans le cadre de leurs travaux d’application de la loi du 5 mars 2014, MM. Gérard Cherpion et Jean-Patrick Gille⁽¹⁾ ont identifié deux scénarios pouvant participer à un meilleur pilotage de la formation professionnelle. Selon eux :

(1) *Rapport d’information de MM. Jean-Patrick Gille et Gérard Cherpion sur la mise en application de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale, proposition n° 4, accessible ici : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap/rap-info/i3558.pdf>.*

– une fusion entre le COPANEF et le FPSPP, d’une part, répondrait à la proximité fonctionnelle entre ces deux instances, leur composition étant presque identique, et leurs locaux communs. Néanmoins, en l’absence de l’État, l’existence d’un acteur politique unique composé seulement des partenaires sociaux poserait des difficultés face à l’enjeu d’universalisation du droit à la formation ;

– le rapprochement du FPSPP et du CNEFOP, d’autre part, est une option à étudier au regard de ce même enjeu d’universalisation du CPF – et, depuis, du CPA – dans le cadre d’un travail commun entre la puissance publique et les partenaires sociaux.

Toutefois, et contrairement à ce qu’indique étonnamment l’étude d’impact, les deux rapporteurs d’application n’arbitrent pas cette question et laissent le débat pleinement ouvert. Leur analyse invite néanmoins à répondre à la question institutionnelle en gardant à l’esprit la perspective d’universalisation du droit à la formation – et du CPF en particulier – qui implique de dépasser la seule gestion paritaire des dispositifs.

En ce sens, la création de France compétences répond pleinement à ce défi en garantissant une place à la puissance publique et en complétant un cadre jusqu’alors essentiellement paritaire.

II. FRANCE COMPÉTENCES, LE FER DE LANCE D’UNE POLITIQUE AMBITIEUSE DE QUALIFICATION ET D’ORIENTATION PROFESSIONNELLES

Contrairement aux dernières réformes de la formation professionnelle, qui ont rénové bien plus que bouleversé la gouvernance, le présent projet de loi dessine un nouveau visage de la formation professionnelle incarné par France compétences.

Cet exercice de rationalisation opéré par l’article 16 crée les conditions d’un pilotage resserré et enrichi de la formation professionnelle et de l’apprentissage, qui préserve et aménage les logiques paritaire et quadripartite héritées de l’histoire.

A. LA RATIONALISATION COMME GARANTIE D’UNE COORDINATION EFFECTIVE DE LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

La coordination – et, aux termes du **III**, « *la régulation* » – des politiques de l’emploi, de l’orientation et de la formation professionnelles seront désormais assurées par deux instances intervenant respectivement à l’échelle nationale et à l’échelle régionale :

– France compétences, d’une part, dont le régime juridique est défini au **VIII** de cet article ;

– les CREFOP, d’autre part, dont le fonctionnement est aménagé au V.

1. Une instance nationale paritaire unique

France compétences constituera, à compter du 1^{er} janvier 2019, l’instance nationale quadripartite de pilotage de la politique de formation professionnelle. Il se substituera ainsi au CNEFOP, au COPANEF, au FPSPP et à la CNCP et reprendra – à l’exception de certaines dispositions précisées *infra* – l’essentiel de leurs missions.

L’ensemble des autres instances – qu’elles soient paritaires ou quadripartites – voient donc leur inscription dans le code du travail disparaître :

- le IV procède à la suppression de la section consacrée au CNEFOP ;
- le VIII procède à la suppression de la section consacrée au COPANEF ;
- le IX procède à la suppression de la section consacrée aux COPAREF ;
- le C du X procède à la suppression de la section consacrée au FPSPP.

2. Une gouvernance quadripartite

Nouveauté fondamentale dans la gouvernance de notre politique de formation professionnelle, France compétences correspond à un établissement public de l’État à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle.

Son organisation comprend un conseil d’administration et une direction générale.

• Le conseil d’administration, en premier lieu, est l’expression du quadripartisme, chaque légitimité – étatique, régionale, syndicale et patronale – composant un collège, auquel s’ajoutera le collège des personnalités qualifiées.

La composition et le fonctionnement plus précis du conseil d’administration seront définis par un décret en Conseil d’État. L’étude d’impact évoque une structure « à la fois nationale et légère (...), de par son conseil d’administration à la fois ouvert et resserré »⁽¹⁾. Ces informations mériteront des éclaircissements au fil des débats.

Outre les missions mentionnées *infra*, il peut être souligné dès à présent que le conseil sera compétent pour formuler des recommandations publiques relatives à la formation professionnelle continue et à l’apprentissage, portant notamment sur :

(1) Étude d’impact du projet de loi, p. 170.

– les coûts et les règles de prise en charge du financement de l’alternance, afin de favoriser leur convergence ;

– la qualité des formations effectuées, au regard notamment de leurs résultats en matière d’accès à l’emploi et à la qualification ;

– l’articulation des actions en matière d’orientation, de formation professionnelle et d’emploi.

● La direction générale, en second lieu, mettra en œuvre l’action de l’établissement dans le cadre des orientations définies par le conseil d’administration. Elle préparera les délibérations de ce dernier et en assurera l’exécution.

Le directeur général sera nommé par décret.

À titre transitoire, il prendra toutes les mesures utiles à l’activité de France compétences, jusqu’à l’installation de son conseil d’administration. Il lui rendra alors compte de son activité (XI).

3. La reprise des droits et obligations du FPSPP

France compétences se substituera au FPSPP pour l’ensemble des droits et des obligations qui pèsent sur ce dernier à compter du 1^{er} janvier 2019.

Il s’agit d’un changement de nature juridique, le FPSPP ayant été constitué sous la forme d’une association « loi de 1901 ».

Le **A** du **X** précise que le FPSPP reversera à France compétences les versements qu’il collectera jusqu’au 31 décembre 2018⁽¹⁾. Le fonds sera ensuite dissout au plus tard le 30 juin 2019.

Le **B** du même **X** fait de France compétences le nouvel employeur du personnel jusqu’ici salarié du FPSPP. L’étude d’impact du projet de loi fait état de 49 équivalent temps plein (ETP), une partie des missions du fonds – notamment les fonctions informatiques – étant alors externalisées. Les salariés du fonds poursuivraient ainsi leur activité auprès de France compétences, sous contrat de droit public.

B. DES MISSIONS PLURIELLES DESTINÉES À GARANTIR UN PILOTAGE D’ENSEMBLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L’ambition présidant à la création de France compétences s’illustre dans le champ d’intervention et d’action de l’institution, large et général.

(1) Pour plus de précisions, le lecteur pourra se reporter au commentaire de l’article 17 du présent projet de loi.

Du financement à la qualité et au contenu des formations, la compétence du nouvel acteur garantira une vision d'ensemble destinée à assurer la performance et l'adaptation de notre système de formation professionnelle et d'apprentissage à l'ensemble des publics et des objectifs.

Définies au nouvel article L. 6123-5 du code du travail, les missions de France compétences peuvent être regroupées en quatre domaines d'action, complétés par une compétence générale d'intervention.

MISSIONS CONFIEES PAR LE PROJET DE LOI À FRANCE COMPÉTENCES

Mutualiser et distribuer les fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage	1° Verser aux opérateurs de compétences les fonds pour un financement complémentaire des contrats d'apprentissage et de professionnalisation , au titre de la péréquation inter-branche
	2° Verser aux régions les fonds pour le financement des CFA au titre de la péréquation territoriale
	3° Assurer la répartition et le versement des fonds issus de la contribution unique : – à la Caisse des dépôts et consignations, pour le financement du CPF ; – à l'État, pour la formation des demandeurs d'emploi ; – aux opérateurs de compétence, pour l'aide au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés .
	4° Organiser et financer le CEP à destination de l'ensemble des actifs occupés, hors agents publics
Observer et réguler le système de formation professionnelle et d'apprentissage	5° Assurer la veille, l'observation et la transparence des coûts et des règles de prise en charge de la formation lorsque les prestataires perçoivent un financement public
	6° Contribuer au suivi et à l'évaluation de la qualité des actions de formation, notamment par l'émission d'un avis sur le référentiel national
Garantir la pertinence des formations et leur adéquation avec les besoins de l'économie	7° Établir le RNCP
Favoriser l'adaptation et l'amélioration du système de formation professionnelle et d'apprentissage	8° Émettre des recommandations relatives : – aux coûts et aux règles de prise en charge du financement de l'alternance ; – à la qualité des formations effectuées ; – à l'articulation des actions en matière d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi ; – à « <i>toute question relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage</i> »
9° Mettre en œuvre « <i>toutes autres actions en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage</i> » qui lui sont confiées par l'État, les régions et les partenaires sociaux	

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

Une attention particulière peut être apportée aux relations entre France compétences et les opérateurs de compétences, dans le cadre notamment du « coût au contrat » mentionné à l'article 19 du projet de loi.

L'article 16 précise que le niveau de prise en charge de ces contrats sera fixé par décret dans deux cas :

– si l'opérateur de compétences ne fixe pas les modalités de prise en charge du financement de l'alternance ;

– si le coût retenu ne converge pas vers le coût identifié par les recommandations de France compétences.

Plus largement, un décret en Conseil d'État identifiera les documents et pièces que les opérateurs de compétences devront fournir à France compétences, complétant ainsi les modalités de contrôle instaurées par l'article 21 du projet de loi.

C. LA REVALORISATION DU RÔLE DES CREFOP

Le **V** aménage le rôle des CREFOP à deux titres.

• D'une part, il crée en leur sein une commission paritaire chargée d'assurer le déploiement des politiques paritaires définies par les accords nationaux interprofessionnels en matière de formation et d'emploi. Il s'agit donc d'une intégration, dans les CREFOP, de la mission jusqu'alors exercée par les COPAREF (2° du **V**).

Cette commission se voit confier l'examen de deux nouveaux dispositifs créés par le projet de loi ⁽¹⁾ :

– le projet de transition professionnelle, en premier lieu, qui succède au congé individuel de formation (CIF) aux termes de l'article 1^{er} du projet de loi. La commission paritaire sera compétente pour autoriser la mise en œuvre de ce projet ;

– le projet de reconversion professionnelle, en second lieu, qui conditionne le bénéfice de l'assurance chômage des démissionnaires, aux termes de l'article 26 du projet de loi. La commission attestera, pour le compte de l'opérateur de compétences, du caractère réel et sérieux de ce projet.

• D'autre part, il aménage leurs missions en tirant les conséquences des nouveaux dispositifs et modalités de pilotage prévues par le projet de loi. Ainsi, les CREFOP :

– n'organiseront plus la concertation sur la stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles (1° du **V**). Cette stratégie coordonnée, élaborée par le président du conseil régional et le préfet de région, est supprimée par le **VII** ;

(1) Pour la présentation précise de ces deux dispositifs, le lecteur peut se reporter aux commentaires des articles 1^{er} et 26 du présent rapport.

– ne procéderont plus à la répartition des fonds de la taxe d'apprentissage non affectés par les entreprises, cette dernière étant refondue dans la contribution unique prévue à l'article 17 du projet de loi (3° du V) ;

– ne définiront plus les listes régionales de formations éligibles au compte personnel de formation, le système de listes étant abrogé par l'article 1^{er} du projet de loi (3° du V) ;

– prendront en compte, dans le cadre de la convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation, les plans de convergence prévus par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique ⁽¹⁾ (2° du VI). Pôle emploi, qui constitue l'un des signataires de cette convention avec le président du conseil régional et le préfet de région, est désormais explicitement visé (1° du VI).

D. L'EXTENSION EN CONSÉQUENCE DES MISSIONS DE LA CNNC

Le CNEFOP exerce actuellement deux missions principales :

- une mission de suivi et d'évaluation, d'une part ;
- une mission de consultation, d'autre part.

Si la première est bien confiée à France compétences, la seconde ne relève en revanche pas des missions de la nouvelle institution.

• Le I de l'article 16 confie cette mission consultative à la Commission nationale de la négociation collective (CNNC), qui voit donc son champ de compétences élargi.

(1) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Le champ d'intervention de la CNNC

La Commission nationale de la négociation collective, dont les missions sont définies à l'article L. 2271-1 du code du travail, est en charge d'émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnances et de décrets relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail.

Elle assure le suivi de la négociation collective en :

- se prononçant sur l'extension et l'élargissement des conventions et accords collectifs ;
- donnant son interprétation des clauses d'une convention ou d'un accord collectif ;
- donnant son avis sur la fixation du SMIC ;
- suivant l'évolution des salaires effectifs et des rémunérations minimales déterminées par les conventions et accords collectifs, ainsi que celle des rémunérations dans les entreprises publiques ;
- examinant le bilan annuel de la négociation collective ;
- suivant l'application des principes d'égalité et de non-discrimination dans les entreprises et en formulant le cas échéant des recommandations pour assurer leur respect ;
- observant l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans.

Elle se compose de représentants de l'État, du Conseil d'État et d'organisations de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national.

Aux termes de l'article 16, la CNNC devient également compétente pour émettre un avis :

– sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret dans le domaine de la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle initiale et continue (**1° du I**) ;

– sur le projet de convention pluriannuelle conclue entre l'État, Pôle emploi et l'UNÉDIC, l'agrément des accords d'assurance chômage et les plans de formations organisés pour les demandeurs d'emploi par l'État en application de l'article L. 6122-1 du code précité, qui couvrent notamment les formations émergentes ⁽¹⁾ (**2° du I**).

Pour l'exercice de ces deux nouvelles missions, la CNNC voit sa composition élargie à des représentants des régions, des collectivités ultramarines et des départements (**II**).

● Cette extension des missions de la CNNC conduit à un écart croissant entre sa dénomination – pertinente lors de sa création – et ses nouvelles missions.

La compétence historique relative à la négociation collective semble largement dépassée, la Commission ayant désormais vocation à se prononcer sur

(1) Pour plus d'éléments relatifs à ces formations financées par l'État, le lecteur peut se reporter au commentaire de l'article 15 du présent projet de loi.

la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle dans son ensemble.

Le Conseil d'État a d'ailleurs souhaité attirer l'attention du Gouvernement sur ce point, estimant qu'« *un changement de dénomination en rapport direct avec les missions serait, à cet égard, opportun* »⁽¹⁾. La rapporteure abonde dans ce sens et proposera, en cohérence, d'adapter la dénomination de l'institution.

*

Outre trois amendements rédactionnels de la rapporteure, la commission a adopté quatre amendements du même auteur visant à modifier la dénomination de la CNC pour tirer les conséquences de l'extension de son champ consultatif. Elle deviendrait ainsi la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Trois amendements du Gouvernement tirent par ailleurs les conséquences de la création des commissions paritaires interprofessionnelles régionales à l'article 1^{er} et prévoient :

– la suppression de la compétence des commissions internes aux CREFOP pour examiner les CPF de transition professionnelle et le caractère réel et sérieux des projets de reconversion professionnelle des démissionnaires ;

– le versement aux nouvelles commissions des fonds affectés au CPF de transition professionnelle ;

– l'extension des recommandations de France compétences à l'harmonisation des règles de prise en charge des CPF de transition professionnelle.

Les recommandations de France compétences sont également étendues, sur proposition de la rapporteure, à l'égal accès de tous les publics à la formation professionnelle.

Outre une double modification rédactionnelle de la rapporteure visant à prévoir que la convergence du financement de l'alternance porte sur le niveau de prise en charge des contrats – et non sur leur coût –, deux ajouts supplémentaires ont été apportés à l'article 16 :

– sur proposition de M. Francis Vercamer, les membres du conseil d'administration de France compétences devront remettre une déclaration d'intérêts et exerceront leur fonction à titre gratuit ;

– à l'initiative de Mme Ericka Bareigts, France compétences devra remettre un rapport d'activité annuel au Parlement. Sur proposition de la

(1) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (p. 6), accessible ici : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0904-ace.pdf>.

rapporteure, cet amendement a été complété pour prévoir la remise de ce même rapport au Parlement.

*

* *

Section 2 **Financement de la formation professionnelle**

Articles 17 et 18

Contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage

Adoptés par la commission avec modifications

L'article 17 simplifie le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage en créant une contribution unique à la formation professionnelle qui remplace la contribution à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage.

Cette contribution unique allègerait globalement le niveau de prélèvement, notamment sur les plus petites entreprises, en ajustant le niveau de contribution et l'utilisation réelle des fonds. Ses règles d'affectation permettraient d'orienter une part importante de fonds vers le développement des formations en alternance (apprentissage et professionnalisation). La taxe d'apprentissage, la contribution supplémentaire à l'apprentissage et la contribution à la formation professionnelle continue devaient donc être supprimées.

L'article crée d'autres contributions « fléchées » sur le développement de l'alternance, le développement des formations professionnalisantes et le financement du compte personnel de formation et ajuste les taux de la contribution « malus » sur le développement de l'alternance.

A l'initiative de la rapporteure, la taxe d'apprentissage dans sa configuration actuelle est finalement maintenue et constitue une branche de la contribution unique. Il n'est plus prévu de contribution au développement des formations professionnalisantes, qui devient une fraction de la taxe d'apprentissage.

L'article 18 ajuste les règles de taux ou de prélèvement de la contribution unique pour l'adapter aux spécificités de certains secteurs économiques.

I. LE FINANCEMENT DISTINCT DES MÉCANISMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET EN APPRENTISSAGE EST UN FACTEUR DE COMPLEXITÉ ET D'INÉQUITÉ POUR LES ENTREPRISES

La distinction entre le financement de la formation professionnelle continue et celle de l'apprentissage résulte à la fois de l'antériorité de la taxe d'apprentissage créée en 1925 et de la dichotomie intellectuelle et juridique très stricte faite en France entre formation professionnelle continue et apprentissage. Il en résulte deux « systèmes » de contributions obligatoires distincts ayant chacun leurs limites.

L'ensemble conduit à un financement insuffisant de l'alternance, d'une part, et des petites et moyennes entreprises, d'autre part, auquel il convient de remédier.

A. UN FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ASSIS SUR UNE COTISATION UNIQUE

Le financement de la formation professionnelle repose traditionnellement, d'une part, sur ce qui relève de l'obligation de formation de l'employeur et, d'autre part, sur des fonds mutualisés alimentés par des contributions obligatoires, conventionnelles et volontaires. Le commentaire des articles 19 et 20 ayant vocation à présenter la mission de collecte commune à une partie des contributions, il est principalement question dans le commentaire du présent article des règles fiscales associées aux contributions obligatoires.

1. Une contribution obligatoire unique : la contribution à la formation professionnelle continue

a. Un acquis de la loi de 1971 aux paramètres plusieurs fois réformés

La contribution au financement d'actions de formation a été créée par la loi du 17 juillet 1971 dite « Delors »⁽¹⁾ sur la formation professionnelle. L'employeur de plus de 10 salariés pouvait s'acquitter de cette obligation soit en finançant directement des actions de formation au sein de l'entreprise, soit en contribuant à des fonds d'assurance formation, soit enfin en effectuant un versement à un organisme de formation agréé au plan national ou régional. Le législateur entendait alors favoriser les dépenses de formation dans l'entreprise en l'incitant à les mettre en œuvre pour les déduire de sa contribution.

Initialement fixé à 0,8 % des salaires versés, son taux a connu une progression importante avec la loi du 25 février 1984 dite « Rigoult »⁽²⁾ (1,1 %). Cette même loi a par ailleurs créé la possibilité pour les employeurs de participer à la formation des « *travailleurs privés d'emploi* ».

La loi du 31 décembre 1991⁽³⁾ a esquissé une configuration nettement plus proche de la contribution telle qu'elle existe aujourd'hui. Elle a ainsi confirmé le taux d'1,2 % mis en place en 1987, tout en prévoyant une augmentation progressive jusqu'à 1,5 % à partir de 1993, et défini une première affectation obligatoire des fonds (0,15 % pour le congé individuel de formation, 0,3 % pour les « *contrats d'insertion en alternance* », qui deviendront des contrats de professionnalisation). Les entreprises de plus de dix salariés ont été soumises pour la première fois à une contribution minimale (0,15 %). Le taux est également

(1) Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

(2) Loi n° 84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélatrice du code du travail.

(3) Loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi.

majoré pour la première fois pour les entreprises de travail temporaire qui doivent contribuer à hauteur de 2 %.

La loi du 4 mai 2004 ⁽¹⁾ élève à nouveau la part minimale à 1,6 %, tout en augmentant de manière significative les postes obligatoires de contribution (0,20 % pour le congé individuel de formation temporaire et 0,50 % pour les contrats et périodes de professionnalisation). Le niveau minimal de contribution des entreprises de moins de 10 salariés augmente jusqu'à 0,40 % (il est nouveau relevé à 0,55 % en 2007 ⁽²⁾).

L'ordonnance du 2 août 2005 a par ailleurs introduit une différence entre les entreprises de 0 à 10 salariés et les entreprises de 10 à 20 salariés en créant un taux intermédiaire d'1,05 % pour ces dernières.

Enfin, la loi du 5 mars 2014 ⁽³⁾, inspirée par l'accord national interprofessionnel de 2013 ⁽⁴⁾, a entamé une simplification du dispositif en créant une contribution dite « unique » qui modifie en profondeur les taux et l'affectation du financement de la formation professionnelle.

Le taux pour les entreprises de plus de 11 salariés a été fixé à 1 % tout en maintenant un taux réduit de 0,55 % pour les très petites entreprises. Le taux intermédiaire a donc été supprimé.

Ce changement de taux s'accompagne d'une évolution du périmètre des actions financées : les sommes sont intégralement versées aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) pour financer certains postes obligatoires (actions de professionnalisation, compte personnel de formation, fonds pour les demandeurs d'emploi, congé individuel de formation) et une partie des plans de formation sur des fonds mutualisés.

Au sortir de cette dernière réforme qui rompt profondément avec l'obligation telle qu'elle est conçue depuis 1971, les entreprises sont donc soumises à une moindre obligation de contribuer en contrepartie d'un recentrage du prélèvement vers des dépenses obligatoires ou mutualisées (1 % au lieu d'1,6 %).

b. Une imposition de toute nature

La contribution à la formation professionnelle continue constitue au regard de son objet et de son fonctionnement une imposition de toute nature, au sens de l'article 34 de la Constitution. Elle doit être distinguée de l'obligation d'origine

(1) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

(2) Ordonnance du 12 mars 2007 relative au code du travail

(3) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

(4) Accord du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle. http://www.journal-officiel.gouv.fr/publications/bocce/pdf/2014/0013/boc_20140013_0000_0011.pdf

jurisprudentielle et devenue légale, pour l'employeur de former ses salariés. Cette obligation est en effet financée par l'employeur directement, à plus forte raison après la réforme de 2014 précitée.

c. Des modalités de calcul et de collecte simplifiées

- *La contribution de droit commun applicable à toutes les entreprises*

La contribution concerne toute entreprise qui emploie des salariés. Ses modalités de calcul sont relativement simples.

La contribution varie en fonction de l'effectif de l'entreprise : le décompte des salariés répond aux règles de droit commun ⁽¹⁾ et l'assiette est la même que pour les cotisations sociales ⁽²⁾.

Il existe deux taux :

– un taux de 0,55 % applicable aux entreprises employant moins de 11 salariés ;

– un taux de 1 % dans les entreprises dans les entreprises employant plus de 11 salariés.

● Ces taux correspondent à une clef de répartition prévue aux articles L. 6332-3-3 et L. 6332-3-4 du code du travail en fonction des cinq dépenses que finance la contribution ⁽³⁾, et diffèrent en fonction de la taille de l'entreprise.

– Les entreprises employant moins de 11 salariés ne financent que les actions de professionnalisation et le plan de formation dans les proportions suivantes :

ENTREPRISES DE MOINS DE 11 SALARIÉS	TAUX DE LA FRACTION DE CONTRIBUTION (PART DE LA CONTRIBUTION)
Actions de professionnalisation	0,15 % (27 %)
Plan de formation	0,40 % (73 %)
Total de la contribution	0,55 % (100 %)

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

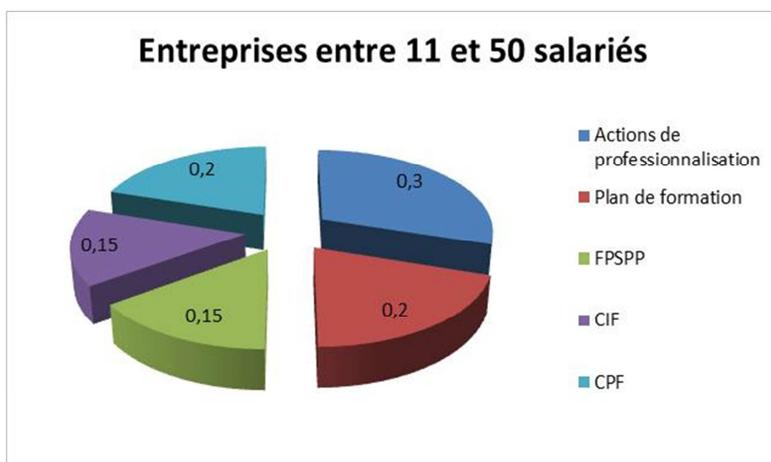
– Les entreprises employant de 11 à 50 salariés financent davantage les actions de professionnalisation et moins le plan de formation, ainsi que d'autres postes (formation des demandeurs d'emplois *via* le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels -FPSPP, le congé individuel de formation – CIF – et le compte personnel de formation –CPF) dans les proportions suivantes :

(1) L'article L. 1111-3 prévoit ainsi l'exclusion des apprentis, des titulaires d'un contrat initiative-emploi, d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi, ou d'un contrat de professionnalisation. Par ailleurs, l'article L. 6331-15 prévoit un dispositif d'allègement en cas de franchissement des seuils d'effectif.

(2) Assiette prévue aux articles L. 241-2 et suivants du code de la sécurité sociale.

(3) Le « fléchage » du produit de ces recettes est assuré par l'organisation en sections financières des organismes collecteurs. Pour une analyse plus détaillée de ce point, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 19.

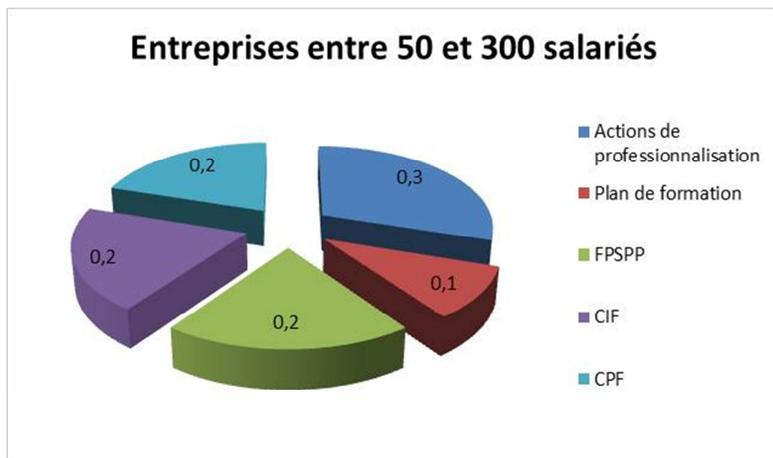
ENTREPRISES DE 11 À 50 SALARIÉS	TAUX DE LA FRACTION DE CONTRIBUTION (PART DE LA CONTRIBUTION)
Actions de professionnalisation	0,30 % (30 %)
Plan de formation	0,20 % (20 %)
FPSPP	0,15 % (15 %)
CIF	0,15 % (15 %)
CPF	0,20 % (20 %)
Total de la contribution	1 % (100 %)



Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

– Les entreprises de 50 à 300 salariés, comme les entreprises de plus de 300 salariés, voient leur niveau de contribution au CIF et au FPSPP augmenté et leur niveau de contribution au plan de financement diminué par rapport aux entreprises plus petites, dans les proportions suivantes :

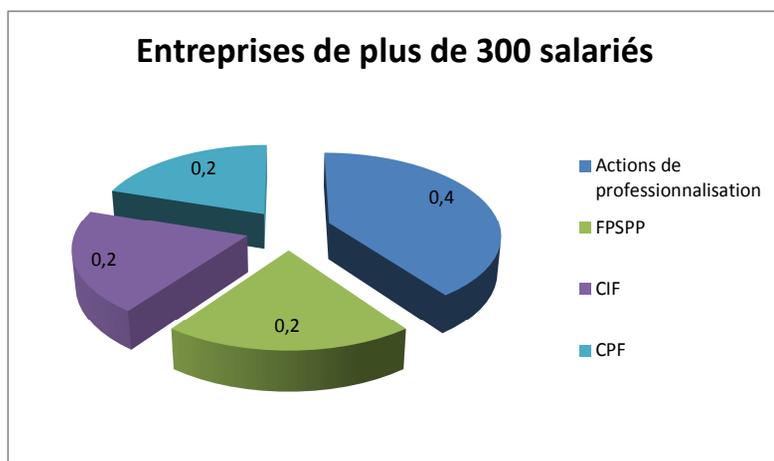
ENTREPRISES DE 50 À 300 SALARIÉS	TAUX DE LA FRACTION DE CONTRIBUTION (PART DE LA CONTRIBUTION)
Actions de professionnalisation	0,30 % (30 %)
Plan de formation	0,10 % (20 %)
FPSPP	0,20 % (20 %)
CIF	0,20 % (20 %)
CPF	0,20 % (20 %)
Total de la contribution	1 % (100 %)



Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

– Les entreprises de plus de 300 salariés ne contribuent pas au plan de formation (qui est alors entièrement autofinancé) mais voient leur niveau de financement des actions de professionnalisation majoré dans les proportions suivantes :

ENTREPRISES DE PLUS DE 300 SALARIÉS	TAUX DE LA FRACTION DE CONTRIBUTION (PART DE LA CONTRIBUTION)
Actions de professionnalisation	0,40 % (40 %)
Plan de formation	0 % (0 %)
FPSPP	0,20 % (20 %)
CIF	0,20 % (20 %)
CPF	0,20 % (20 %)
Total de la contribution	1 % (100 %)



Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Ces entreprises peuvent s'exonérer du versement de la fraction liée au compte personnel de formation si elles s'engagent à financer directement celui-ci.

- *Des modalités spécifiques pour les CDD*

Une contribution spécifique est due par toutes les entreprises qui emploient des salariés sous contrat à durée déterminée correspondant à 1 % des rémunérations versées. Cette contribution est affectée au financement du CIF dans l'OPCA compétent. Si le versement est inférieur au montant prévu par la loi, l'employeur s'acquitte de la différence auprès de l'administration fiscale.

Elle est cumulative avec la contribution de droit commun.

- *Des taux spécifiques pour certains employeurs ayant des besoins structurellement importants de formation professionnelle*

– Pour les entreprises de travail temporaire, le niveau global est majoré de 30 % (+ 0,3 pts). Cette majoration varie en fonction de la taille de l'entreprise et concerne principalement les postes CIF (transition nécessitant une formation longue) et actions de professionnalisation (demandeurs d'emploi) pour tenir compte du besoin très fort de formation des salariés concernés ; cette différence de taux de contribution prend les proportions suivantes :

TAUX DE CONTRIBUTION PAR RAPPORT AU DROIT COMMUN	ENTREPRISES DE 11 À 50 SALARIÉS	ENTREPRISES DE 50 À 300 SALARIÉS	ENTREPRISES DE PLUS DE 300 SALARIÉS
Actions de professionnalisation	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,2
Plan de formation	-	-	-
FPSPP	+ 0,05	-	-
CIF	+ 0,15	+ 0,1	+ 0,1
CPF	-	-	-

– Pour les entreprises employant des intermittents du spectacle, un versement spécifique est prévu par loi correspondant à au moins 2 % des rémunérations qui leur sont versées (article L. 6331-55) à la place de la contribution à la formation professionnelle continue.

Si la clef de répartition et le niveau effectif de cette contribution sont fixés par voie conventionnelle ⁽¹⁾, la loi prévoit des minima de contribution à trois postes :

ENTREPRISES EMPLOYANT DES INTERMITTENTS DU SPECTACLE (AU TITRE DES RÉMUNÉRATION VERSÉES À CES INTERMITTENTS)	TAUX MINIMAL DE CONTRIBUTION
Actions de professionnalisation	0,3 %
Plan de formation	0,6 %
FPSPP	-
CIF	0,6 %
CPF	-

Le total de l'ensemble de ces sous-contributions (1,5 %) étant inférieur au taux de contribution minimal (2 %), il revient à l'accord de fixer l'affectation des 0,5 % restants. Le dernier accord ⁽²⁾ a prévu le taux global et les affectations suivants :

ENTREPRISES DE PLUS DE 300 SALARIÉS	TAUX DE LA FRACTION DE CONTRIBUTION (PART DE LA CONTRIBUTION)
Actions de professionnalisation	0,15 % (7,1 %)
Plan de formation	1,05 % (50) + 50 euros par entreprise
FPSPP	0,10 % (4,8 %)
CIF	0,60 % (28,6 %)
CPF	0,20 % (9,5 %)
Total de la contribution	2,1 % (100 %)

d. Des niveaux de collecte importants

La contribution est versée à l'organisme collecteur agréé désigné par la branche à laquelle appartient l'entreprise et gérée directement par celui-ci. Le versement est effectué au plus tard au 1^{er} mars de l'année suivant l'année au titre de laquelle la participation est due. Lorsque la contribution n'est pas versée dans les délais requis, elle doit être versée au Trésor public ainsi qu'une somme égale à la différence entre la somme due et la somme versée. La somme à verser en cas de retard, d'insuffisance ou de défaut est donc le double de la somme restant due.

La collecte légale a représenté en 2016 682 millions d'euros pour le financement du plan de formation, 1,7 milliard pour les actions de professionnalisation, 1,1 milliard pour le CIF, 879 millions d'euros pour le CPF et 848 millions d'euros pour le FPSPP, soit au total 5,2 milliards d'euros ⁽³⁾.

(1) La loi prévoit une « convention ou un accord professionnel étendu ».

(2) Accord du 25 septembre 2014 « Intermittents du spectacle » relatif aux modalités d'accès à la formation professionnelle tout au long de la vie.

(3) Chiffres cités dans l'étude d'impact du Gouvernement sur le projet de loi, p. 179.

Ces chiffres sont à mettre en regard de la collecte totale des OPCA en faveur de la formation professionnelle continue en 2016, à savoir 7 milliards d'euros ; les contributions légales représentent donc 71 % de cet ensemble.

2. Les dépenses directes des entreprises

- Les entreprises participent à la formation professionnelle de leurs salariés bien au-delà de ces 5,2 milliards d'euros issus des contributions obligatoires, ou même des fonds mutualisés. Les dépenses directes des entreprises de 10 salariés⁽¹⁾ et plus représentaient en 2014 6,3 milliards d'euros sur un total de 14,3 milliards d'euros. L'effort global de 2,7 % de leur masse salariale est ainsi très supérieur à l'obligation légale qui était encore applicable alors (1,6 %)⁽²⁾.

- Depuis la réforme de 2014 et en contrepartie d'une baisse du taux de contribution, les dépenses directes engagées au titre du plan de formation ne sont plus déductibles de la participation financière. Les fonds versés au titre du plan de formation sont donc mutualisés au sein des OPCA et l'employeur de plus de 10 salariés finance lui-même les dépenses liées à ses obligations de formation.

B. UN FINANCEMENT DE LA FORMATION EN APPRENTISSAGE ASSIS SUR LE SYSTÈME DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE ET DES SUBVENTIONS RÉGIONALES

Le financement de l'apprentissage repose sur deux principales sources de financement : la taxe d'apprentissage, qui recouvre elle-même un système complexe de mécanismes de redistribution, et les subventions régionales.

1. La taxe d'apprentissage constitue la principale source de financement de l'apprentissage

Impôt très ancien, la taxe d'apprentissage ainsi que son « accessoire », la contribution supplémentaire à l'apprentissage, contribuent largement au financement de l'apprentissage.

a. Une taxe ancienne qui a évolué au gré de la décentralisation et de l'intérêt politique pour l'apprentissage

- Créée en 1925, en même temps que les chambres des métiers, la taxe d'apprentissage a eu, dès l'origine, vocation à financer l'enseignement technique et la formation générale et technique des apprentis à hauteur de 0,6 % de la masse salariale. On distingue donc depuis lors ce qui est affecté aux CFA (qui deviendra

(1) Pour les entreprises de moins de 10 salariés, les fonds sont nécessairement mutualisés au sein des OPCA.

(2) La DARES réalise chaque année à partir de différentes sources la dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage de l'année N-3. Les dernières statistiques disponibles au titre de l'année 2014 ont été publiées dans une note de juin 2017. <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2017-041.pdf>

le « quota ») et ce qui revient aux établissements d'enseignement technique (qui deviendra le « hors quota » ou « barème »).

La définition du statut des CFA par la loi du 16 juillet 1971 sur l'apprentissage ⁽¹⁾ s'est accompagnée d'une redéfinition de la « *participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles* » ⁽²⁾. Outre une diminution du taux applicable (0,5 %), le législateur a précisé les modalités de fonctionnement de la taxe dans des conditions proches de celles qui existent aujourd'hui (conditions d'exonération, conditions spécifiques pour les départements d'Alsace-Moselle). Le recouvrement prévu par décret renvoie à un collecteur de droit commun, les chambres consulaires, tout en permettant à d'autres collecteurs agréés au niveau national et départemental d'y participer.

La taxe d'apprentissage a été réformée à plusieurs reprises dans le sens d'une mise en cohérence avec la décentralisation de l'apprentissage d'une part, et d'un renforcement, d'autre part.

Ainsi, la loi du 7 janvier 1983 ⁽³⁾ en transférant la compétence de l'apprentissage aux régions, a prévu l'attribution d'une partie de la taxe pour ces nouvelles collectivités responsables (la « fraction régionale »).

La loi du 6 mai 1996 ⁽⁴⁾ a quant à elle doublé la fraction de la taxe d'apprentissage affectée aux CFA (le « quota ») et institué une péréquation nationale. La loi du 17 janvier 2002 ⁽⁵⁾ a confié aux seuls organismes agréés au niveau national ou régional la mission de collecte.

La loi de finances pour 2005 ⁽⁶⁾ a encore complété le financement de l'apprentissage par la création de la contribution au développement de l'apprentissage, fonctionnant comme un dispositif de majoration de la taxe, pour financer notamment les régions. Cette contribution a été fusionnée avec la taxe d'apprentissage en 2013 ⁽⁷⁾.

Le législateur a complété le renforcement des contributions obligatoires par une contribution « comportementale » en vue d'inciter au recrutement effectif d'apprentis : la loi de finances pour 2006 ⁽⁸⁾ a créé une contribution « malus » pour

(1) *Loi n° 75-576 du 16 juillet 1971 relative à l'apprentissage (distincte de la loi sur la formation professionnelle promulguée le même jour).*

(2) *Loi n° 75-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles.*

(3) *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.*

(4) *Loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage.*

(5) *Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.*

(6) *Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.*

(7) *Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificatives pour 2013 (article 60) et loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 (article 8).*

(8) *Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.*

les entreprises, renommée en 2009 ⁽¹⁾ « *contribution supplémentaire à l'apprentissage* », due en dessous d'un seuil minimal d'apprenti. Ce dernier, initialement fixé à 3 %, a été relevé en 2011 à 4 %, puis à 5 % en 2015. Les taux de cette contribution sont devenus progressifs pour renforcer l'incitation quelle que soit la proportion effective d'apprentis dans l'entreprise ⁽²⁾.

b. Une contribution fiscale

L'ensemble du système de taxe d'apprentissage, formé par la taxe d'apprentissage proprement dite, la contribution supplémentaire à l'apprentissage et la contribution de développement de l'apprentissage, relève depuis l'origine et sans ambiguïté des impositions de toute nature malgré des modes de collecte et d'affectation qui lui sont propres.

c. Un « système » reposant sur deux obligations fiscales

La contribution au développement de l'apprentissage (CDA) ayant été fusionnée avec la taxe d'apprentissage, le système ne repose plus que sur la taxe d'apprentissage et la contribution supplémentaire à l'apprentissage.

- *Le champ d'application se caractérise par une grande variété d'exonérations*

La taxe d'apprentissage est due par les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux et par les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (article 1599 *ter* A du code général des impôts).

Plusieurs catégories d'entreprises sont en revanche exonérées de la taxe d'apprentissage :

- Sont exonérées les entreprises qui ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, à raison :

- de la nature des bénéficiaires ; ainsi, les sociétés de personnes dont les activités relèvent des bénéficiaires agricoles ou des bénéficiaires non commerciaux ;

- de leur statut juridique ; c'est le cas de l'ensemble des sociétés qui ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés (groupements d'intérêt économique, sociétés civiles professionnelles, sociétés à responsabilité de caractère familial ou de capitaux agréés sur option).

Sont ainsi principalement concernés les syndicats professionnels, les coopératives agricoles, les organismes mutualistes, les associations sans but

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

(2) Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

lucratif, certaines coopératives artisanales ou les fondations. L'exonération concerne aussi par construction les collectivités publiques.

• Sont également exonérées certaines entreprises visées directement par les dispositions spécifiques de la taxe d'apprentissage :

– les entreprises qui versent des rémunérations inférieures à six fois le SMIC (soit 107 346 euros par an en 2018) et qui emploient un ou plusieurs apprentis ;

– les collectivités ayant pour objet exclusif l'enseignement ;

– les groupements d'employeurs agricoles ;

– les autres groupements d'employeurs à raison des rémunérations versées à des salariés mis à dispositions d'adhérents eux-mêmes non assujettis à la taxe d'apprentissage.

- *La taxe d'apprentissage, une contribution fiscale complexe affectée à trois entités qui peut faire l'objet de dépenses libératoires*

La base d'imposition de la taxe d'apprentissage repose sur la même assiette que celle des cotisations sociales (rémunérations versées) et partant, de la contribution à la formation professionnelle continue (voir ci-dessus).

Son taux est fixé à 0,68 %⁽¹⁾ pour l'ensemble des départements (article 1599 *ter* B du code général des impôts) et à 0,44 % pour les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Le principe de la liquidation de ces impôts repose sur l'interdépendance de la collecte et de l'affectation :

– les versements au titre de la fraction régionale prévue à l'article L. 6241-2 du code du travail (51 %) sont collectés par un organisme collecteur de la taxe d'apprentissage (OCTA) qui lui-même reverse le montant au Trésor public, lequel redistribue ces montants aux régions en fonction d'une clef de répartition fixée en loi de finances ; si la somme due à ce titre n'est pas versée, les deux autres fractions ne peuvent faire l'objet de dépenses libératoires ;

– les versements au titre du « quota » prévus à l'article L. 6241-4 du code du travail (26 % de la taxe due) sont également collectés par l'OCTA ; si l'entreprise emploie des apprentis, ils doivent être affectés à leur centre de formation des apprentis (CFA) au hauteur du coût par apprenti fixé par la convention de création du centre (ce sont les concours financiers obligatoires ou CFO) ; les sommes restantes (l'ensemble si l'employeur n'emploie pas d'apprentis) doivent être versées à des CFA, des écoles d'enseignement

(1) Ce taux résulte directement de l'addition de la taxe d'apprentissage (0,50 %) et de la contribution au développement à l'apprentissage (0,18 %).

technologique et professionnel ou à des centres de formation spécifique lorsque l'entreprise appartient au secteur des banques et des assurances ; seul le respect de l'obligation de versement du « quota » permet de faire jouer les dépenses libératoires sur le « hors quota » (voir immédiatement ci-dessous) ;

– les versements au titre du « hors quota » ou « barème » prévu à l'article L. 6241-2 du code du travail (23 %) peuvent se voir imputer un nombre important de dépenses exposées au profit des formations initiales technologiques et professionnelles (prise en charge de frais d'équipement, subventions versées aux établissements, frais de stage organisés en milieu professionnel) ; les structures éligibles sont limitativement énumérées par le code du travail (écoles de la deuxième chance, établissements d'enseignement, établissements d'aide par le travail ou de réadaptation, établissements d'accueil personnes en situation de handicap ou présentant des difficultés d'adaptation, établissements participant au service public de l'orientation et établissements reconnus au plan national comme promouvant une formation technologique et professionnelle).

S'agissant du « hors quota », un dispositif de déduction d'impôt « bonus », pendant du dispositif de « malus » que constitue la contribution supplémentaire à l'apprentissage, permet à une entreprise de déduire de cette fraction de la taxe d'apprentissage une créance correspondant au pourcentage d'effectifs d'alternants ou de volontaires internationaux qui dépassent le seuil souhaité (en l'occurrence 5 %), dans la limite de deux points, multiplié par 400 euros ⁽¹⁾.

La taxe d'apprentissage est due au 1^{er} mars de l'année suivant l'exercice considéré à l'OCTA. En cas de défaut total ou partiel de versement dans ce délai, la taxe, majorée de l'écart entre le montant payé et le montant total dû, doit être versée au Trésor public (article 1599 *ter* I du code général des impôts). Son contrôle ressort de l'administration fiscale dans les conditions de droit commun.

- *La contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), une fiscalité « comportementale » de développement de l'alternance à destination des grandes entreprises*

La contribution supplémentaire d'apprentissage concerne les entreprises de plus de 250 salariés qui sont assujetties à la taxe d'apprentissage et qui emploient moins de 5 % ⁽²⁾ de leur effectif annuel moyen sous le régime du contrat de professionnalisation, du volontariat international en entreprise ⁽³⁾ ou d'une convention industrielle de formation par la recherche en entreprise (CIFRE) ⁽⁴⁾.

Sont exonérées de cette contribution les entreprises qui justifient d'une progression d'au moins 10 % d'alternants par rapport à l'année précédente ou qui

(1) La somme a été fixée par l'arrêté ministériel du 9 décembre 2014 fixant le montant forfaitaire de la créance sur la taxe d'apprentissage définie à l'article L. 6241-8-1 du code du travail.

(2) Ce seuil était fixé à 3 % avant l'exercice 2012 et à 4 % avant l'exercice 2016.

(3) Statut défini aux articles L. 122-1 et suivants du code du service national.

(4) Convention prévue aux articles D. 1242-3 et D. 1246-62 du code du travail.

ont respecté les objectifs fixés pour l'année précédente par un accord de branche prévoyant une progression pour l'année en cours de 10 % des alternants.

Les taux sont variables en fonction du pourcentage de salariés sous les statuts ou contrats visés par la CSA :

POURCENTAGE DE SALARIÉS EN ALTERNANCE, CIFRE OU VIE	TAUX DE LA CSA
Moins de 1 % (entreprises de moins de 2000 salariés)	0,4 %
Moins de 1 % (entreprises de 2000 salariés et plus)	0,6 %
Entre 1 % et 2 %	0,2 %
Entre 2 % et 3 %	0,1 %
Entre 3 % et 4 %	0,05 %
Entre 4 % et 5 %	0,05 %

Des taux plus faibles sont appliqués dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, dans des proportions qui reprennent exactement les écarts de taux de la taxe d'apprentissage :

POURCENTAGE DE SALARIÉS EN ALTERNANCE, CIFRE OU VIE	TAUX DE LA CSA
Moins de 1 % (entreprises de moins de 2000 salariés)	0,208 %
Moins de 1 % (entreprises de 2000 salariés et plus)	0,312 %
Entre 1 % et 2 %	0,104 %
Entre 2 % et 3 %	0,052 %
Entre 3 % et 4 %	0,026 %
Entre 4 % et 5 %	0,026 %

d. Un rendement important à l'aune des dépenses nationales d'apprentissage

Les rendements prévus en 2017 pour la taxe d'apprentissage seraient de 810 millions d'euros pour le « quota », 620 millions d'euros pour le « hors quota », 230 millions d'euros pour la contribution supplémentaire pour

l'apprentissage ⁽¹⁾ et 1,57 milliard d'euros pour la « fraction régionale » ⁽²⁾, soit au total 3,23 milliards d'euros.

Ces chiffres sont à mettre en regard des dépenses des régions en matière d'apprentissage pour les derniers comptes de la DARES connus (2014), soit 1,74 milliard de dépenses régionales et 1,21 milliards d'euros de dépenses des acteurs privés (entreprises, OPCA, FPSPP), soit au total 2,95 milliards d'euros ⁽³⁾.

Si les mécanismes d'affectation ne fléchissent pas l'ensemble des ressources à l'apprentissage (voir ci-dessus et ci-dessous), on peut ainsi considérer que le système « taxe d'apprentissage » pourrait largement couvrir l'ensemble des dépenses des régions et des acteurs privés sur l'apprentissage.

2. Les subventions de différents acteurs complètent le financement de l'apprentissage

- Les régions versent historiquement des subventions qui excèdent les ressources perçues au titre de leur compétence. Ainsi, en 2016, les régions ont reçu 1 979 millions d'euros issus du compte d'affectation spécial (CAS) apprentissage et des ressources transférées ⁽⁴⁾. Elles ont distribué 329 millions d'euros de primes à l'apprentissage, 419 millions d'euros d'autres aides, 1 350 millions d'euros de subventions de fonctionnement et 183 millions d'euros d'investissement. Ces sommes qui dépassent le produit de la taxe d'apprentissage de 300 millions d'euros sont donc en partie financées par les budgets propres des conseils régionaux.

- D'autres acteurs participent également au financement des formations en apprentissage et notamment les organismes gestionnaires (communes, chambres consulaires, régions, associations, qui ont versé en 2016 92 millions d'euros aux CFA et les OPCA qui ont financé directement les CFA à hauteur de 393 millions d'euros.

C. UN SYSTÈME QUI S'EST RÉVÉLÉ JUSQU'ICI DÉFAVORABLE À L'APPRENTISSAGE ET AUX PETITES ENTREPRISES

Si les réformes récentes, et singulièrement celle de 2014 (contribution unique, mutualisation vers TPE-PME, réforme de la taxe d'apprentissage), ont pu constituer de réelles avancées, la logique de simplification et de mutualisation n'a

(1) Évaluations des voies et moyens, annexe au projet de loi de finances pour 2018, p. 167. https://www.performancepublique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/VMT1-2018.pdf

(2) Projet annuel de performance pour le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », annexe au projet de loi de finances pour 2018, p.10 https://www.performancepublique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/PAP2018_CS_CAS_Financement_developpement_modernisation_apprentissage.pdf

(3) Hors dépenses de l'État vers l'apprentissage qui reposent notamment sur des mécanismes fiscaux et sociaux.

(4) Une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques de 477 millions d'euros.

pas été poussée jusqu'à son terme. Ainsi, le système de financement demeure insuffisamment favorable à l'apprentissage et aux petites entreprises.

1. Un financement spécifique peu favorable au développement de l'apprentissage

● Le financement de l'apprentissage se distingue de celui de la formation professionnelle continue par le fait que sa ressource principale, la taxe d'apprentissage, ne finance pas uniquement l'apprentissage pour deux raisons :

– le système du hors « quota » qui représente une part très importante de la collecte (23 % aujourd'hui, mais pendant longtemps ce fut près de la moitié des ressources) n'est structurellement pas dirigé vers l'apprentissage ⁽¹⁾ ; par ailleurs, la gestion des fonds libres, c'est-à-dire ceux pour lesquels les entreprises n'ont pas donné de consignes, semble avoir été parfois erratique comme l'a relevé le rapport sénatorial de François Patriat ⁽²⁾ ;

– si l'effort global des régions est important (cf. les développements ci-dessus), aucun mécanisme réellement contraignant ⁽³⁾ ne permet de s'assurer que l'ensemble des transferts opérés arrivent intégralement aux centres de formation d'apprentis ou aux employeurs d'apprentis.

De nombreux rapports se sont fait l'écho de cette complexité et de l'insuffisance du financement de l'apprentissage reposant sur deux circuits financiers complètement autonomes (« quota » et subvention régionale) et dans lesquels aucun pilotage ne permet de s'assurer que les fonds sont suffisants pour financer les formations ⁽⁴⁾.

● Ce système contraste par ailleurs avec le financement du contrat de professionnalisation, qui constitue l'autre modalité juridique de l'alternance. Celui-ci est financé sur les fonds importants de la professionnalisation (lesquels reposent eux-mêmes sur une fraction de la contribution à la formation professionnelle continue, voir ci-dessus), en pratique par un OPCA, sur la base d'un forfait qui compense en partie le coût pour l'employeur (coût pédagogique, rémunération, frais de transport et d'hébergement) (article L. 6332-15 du code du travail).

(1) La loi prévoit néanmoins une exception à cette règle lorsque le « quota » ne permet pas de financer l'ensemble des centres de formation des apprentis qui forment les apprentis au sein des entreprises concernées (article L. 6241-8-1 du code du travail).

(2) Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la répartition du produit de la taxe d'apprentissage, mars 2013, <https://www.senat.fr/rap/r12-455/r12-4551.pdf>

(3) Les régions ont toutefois signé des conventions d'objectifs et de moyens avec l'Etat pour promouvoir et développer l'apprentissage.

(4) On peut citer par exemple le rapport de la Cour des comptes de 2008 (p. 64-68, disponible ici : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000627.pdf>) et le rapport de la mission d'information sur la répartition du produit de la taxe d'apprentissage précité.

2. Un niveau de contribution qui demeure globalement élevé pour les petites et moyennes entreprises en comparaison de leur niveau d'utilisation des fonds

Le mécanisme de financement de la formation professionnelle repose depuis l'origine sur une logique d'assurance formation, qui se traduit par une mutualisation des fonds prélevés. Malgré les réformes récentes, le système ne bénéficie toujours pas assez aux plus petites entreprises, qui sont les moins à même de construire et d'autofinancer le développement des compétences de leurs salariés.

• L'articulation entre les mécanismes de contribution légale, pourtant progressifs, et les contributions volontaires ont longtemps conduit à favoriser de fait les entreprises les plus importantes. En 2011, soit à la « veille » de la réforme de 2014, les taux effectifs de participation financière révélaient un écart très important entre les plus petites entreprises (1,30 % de leur masse salariale pour les entreprises de 10 à 20 salariés) et les plus grandes (2,59 % pour les plus de 250 salariés, 3,78 % pour les plus de 2 000 salariés) ⁽¹⁾.

Analysée en détail par la DARES ⁽²⁾, les données de 2011 montraient toutefois que si la redistribution entre grandes et petites entreprises existait à hauteur de 500 millions d'euros (sur les 6,3 milliards d'euros collectés) mais qu'elle devait être nettement nuancée :

– si les plus petites entreprises (moins de 20 salariés) étaient gagnantes, les entreprises devenaient perdantes dès 20 salariés ;

– seuls les mécanismes contraints comme la professionnalisation, le congé individuel de formation et le droit individuel à la formation étaient redistributifs, contrairement aux dépenses liées aux plans de formation qui organisent surtout une redistribution entre petites entreprises.

Ce mécanisme était accentué par une division, relevée par la Cour des comptes ⁽³⁾, au sein des OPCA en sections financières, en fonction de la taille de l'entreprise, sans solidarité entre elles.

• La réforme issue de l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 et de la loi du 5 mars 2014 ⁽⁴⁾ a contribué à réduire ces difficultés en augmentant le taux de contribution obligatoire des entreprises en fonction de leur taille, en renvoyant le plan de formation des plus grandes à leur pleine responsabilité financière et en prévoyant une mutualisation dès la collecte.

(1) Ces chiffres sont issus d'une étude du CEREQ de 2013 sur les résultats d'une enquête menée en 2011, disponible ici : <http://www.cereq.fr/sous-themes/Enquetes-FC/Le-financement-de-la-formation-par-les-entreprises-24-83>

(2) DARES Analyses n° 007 de janvier 2014, <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2014-007.pdf>

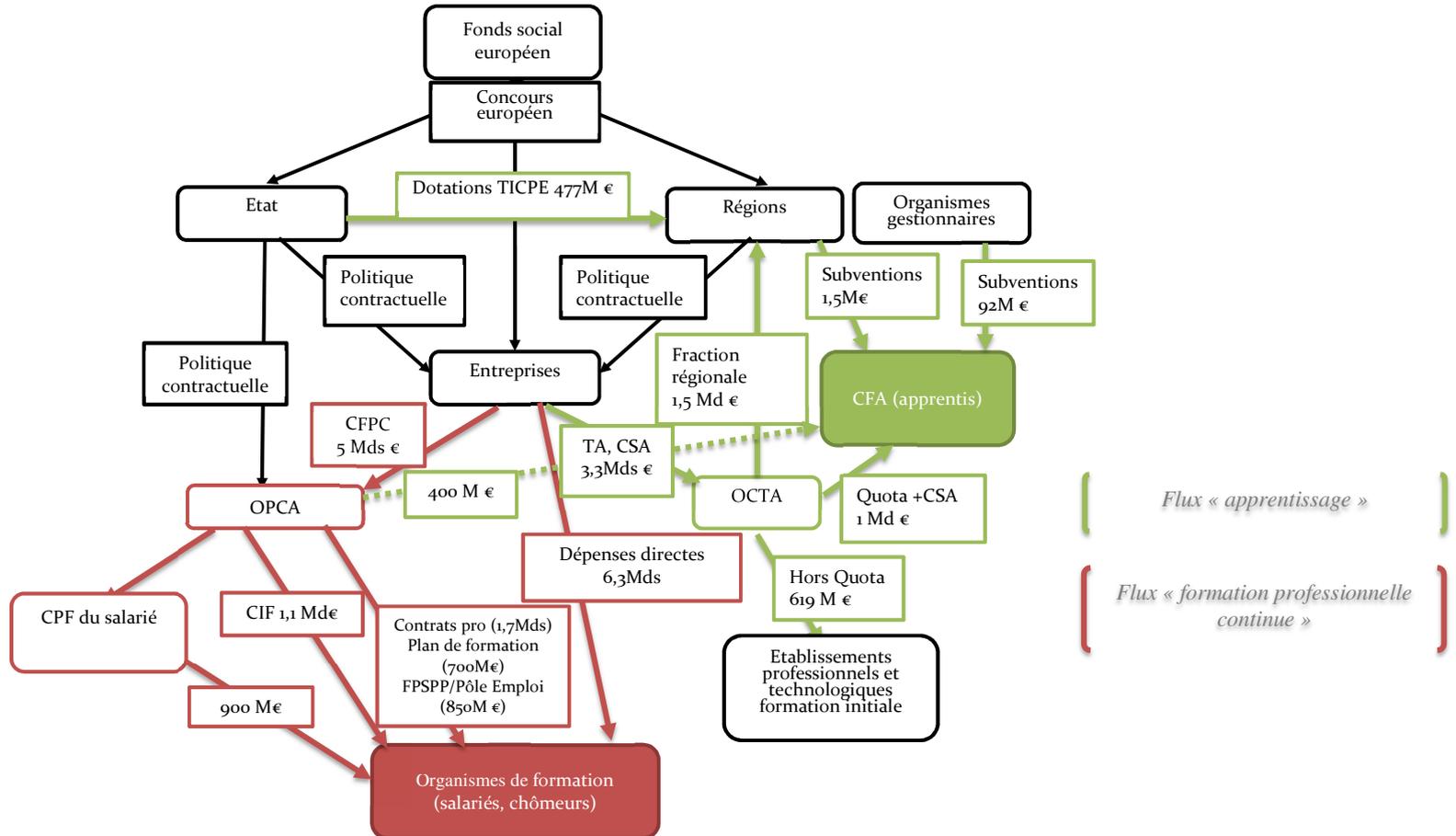
(3) Cour des comptes, Référé au ministre du travail du 8 septembre 2014 sur la mutualisation des fonds collectés par les organismes paritaires collecteurs agréés pour le financement des plans de formation des entreprises.

(4) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

Toutefois, ainsi que le relève l'étude d'impact⁽¹⁾, les mécanismes de mutualisation prévus à l'article L. 6332-3-2 s'agissant des plans de formation des entreprises sont demeurés limités (30 millions d'euros en 2016), laissant ouvertes de nombreuses perspectives d'amélioration.

(1) *Etude d'impact du Gouvernement sur le projet de loi*, p. 185.

SCHEMA SIMPLIFIE DES FLUX DE TRANSFERTS ENTRE FINANCEURS (SOURCE : COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES A PARTIR D'UN SCHEMA DE LA DARES)



II. LES ARTICLES 17 ET 18 SIMPLIFIENT L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE AUTOUR D'UNE CONTRIBUTION UNIQUE ASSORTIE DE DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES RÉSIDUELS

L'article 17 propose un changement de grande ampleur de l'architecture de financement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage autour d'un système commun aux deux branches. L'article 18 maintient certaines spécificités du droit en vigueur dans des secteurs particuliers.

A. UNE RÉFORME D'AMPLEUR POUR L'ENSEMBLE DES ENTREPRISES PAR L'ARTICLE 17

L'article 17 crée une contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage, tout en maintenant un système de contributions spécifiques qui complètent cette principale source de financement.

1. La création de la contribution unique

Le I crée un titre III consacré au financement de l'ensemble de la formation professionnelle au livre I^{er} de la sixième partie du code du travail, comprenant cinq chapitres et quatorze nouveaux articles.

- Le premier chapitre est consacré à l'obligation de financement des employeurs. Ainsi, le nouvel article L. 6131-1 prévoit leur concours au développement de la formation professionnelle et de l'apprentissage à travers cinq versements :
 - le financement direct des actions de formation de leurs salariés ;
 - le versement d'une contribution unique à la formation professionnelle à l'apprentissage ;
 - le versement d'une contribution au développement des formations professionnalisantes ;
 - le versement de la contribution supplémentaire pour l'alternance ;
 - le versement de la contribution dédiée au financement du compte personnel de formation.

Cette obligation de contribution, comme dans le droit en vigueur, ne concerne pas l'État, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif.

Les contributions légales des entreprises dans le droit en vigueur

DEUX NIVEAUX DE CONTRIBUTION À L'APPRENTISSAGE

- TAXE D'APPRENTISSAGE PROPREMENT DITE
(taux fixe, mais beaucoup d'exemptions)
 - UNE CONTRIBUTION "MALUS"
SUPPLÉMENTAIRE À L'APPRENTISSAGE *(lorsque
les grandes entreprises recrutent trop peu
d'alternants et de volontariats internationaux)*

DEUX NIVEAUX DE CONTRIBUTION À LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

- LA CONTRIBUTION UNIQUE À LA FORMATION
PROFESSIONNELLE CONTINUE
*(taux progressifs, aucune exemption, majoration
pour les moyennes et grandes entreprises, et les
entreprises de travail temporaire)*
 - LA CONTRIBUTION "CDD" AU CIF
*(applicable aux seuls CDD, taux unique pour
toutes les entreprises)*

Les contributions légales des entreprises dans le droit proposé à partir de 2020

UN FINANCEMENT COMMUN

- LA CONTRIBUTION UNIQUE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'APPRENTISSAGE
(progressive, pour toutes les entreprises)
- LA CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DES FORMATIONS PROFESSIONNALISANTES *(taux
fixe, pour les entreprises de plus de 11 salariés)*
- LA CONTRIBUTION "MALUS" AU DÉVELOPPEMENT DE L'ALTERNANCE *(contribution pour les
entreprises de plus de 250 salariés)*
- CONTRIBUTION "CDD" AU CPF *(applicable aux CDD, taux unique pour toutes les entreprises)*

• Le deuxième chapitre prévoit les règles qui s'appliquent aux employeurs de moins de 11 salariés.

Le nouvel article L. 6132-1 fixe le taux de la contribution unique précitée à 0,99 % du revenu d'activité retenu pour le calcul des cotisations sociales.

Deux taux réduits sont susceptibles de s'appliquer dans certaines hypothèses :

– un taux à 0,55 % lorsque l'employeur a pris en charge au moins un apprenti durant la période relative à la contribution ou lorsqu'il est soumis au régime fiscal des sociétés de personnes exerçant des activités non commerciales ;

– un taux à 0,75 % applicable aux établissements situés dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Le texte maintient donc un régime plus favorable dans plusieurs hypothèses prévues par le droit en vigueur :

– les entreprises qui font un effort de recrutement d'apprentis ; le nouveau mécanisme remplace l'exonération pour les entreprises qui versent moins de six SMIC de rémunération et qui emploient un apprenti, plus avantageuse en niveau mais aussi plus restrictive dans son périmètre ;

– les entreprises dont les activités sont non commerciales ; le mécanisme est toutefois moins avantageux dès lors qu'elles sont exonérées dans le droit en vigueur ;

– le régime dérogatoire des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, protégé par la jurisprudence constitutionnelle, dans les mêmes proportions que celles prévues par le droit en vigueur ⁽¹⁾.

La contribution est recouvrée par les organismes de recouvrement de la sécurité sociale ⁽²⁾, pour l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille.

L'article L. 6132-2 prévoit les règles d'affectation de cette nouvelle contribution :

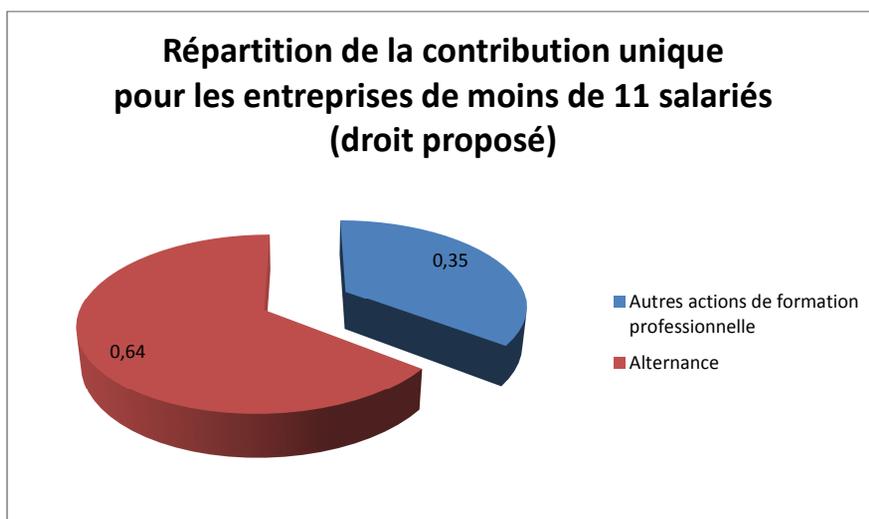
– 0,35 % du revenu d'activité est affecté à France Compétences en vue de financer le conseil en évolution professionnelle, le développement des compétences pour les entreprises de moins de cinquante salariés et le financement

(1) *Le Conseil constitutionnel estime en effet que fait partie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République le maintien des dispositions législatives particulières à ces départements ainsi que leur aménagement pourvu que les différences de traitement ou leur champ d'application ne soient pas élargies (Décision n° 2014-414 QPC du 26 septembre 2014). Tel est pleinement le cas des dispositions considérées qui ont pour objet de préserver l'écart correspondant à la différence entre le niveau de prélèvement sur les entreprises en faveur de l'apprentissage dans ces départements par rapport au droit commun, soit 24 points. En outre, il s'agit d'un dispositif qui permet de tenir compte d'une taxe pour frais des chambres consulaires plus élevée dans ces départements que dans le reste du territoire.*

(2) *S'agissant des questions de recouvrement, on pourra utilement se reporter au commentaire des articles 19 et 20.*

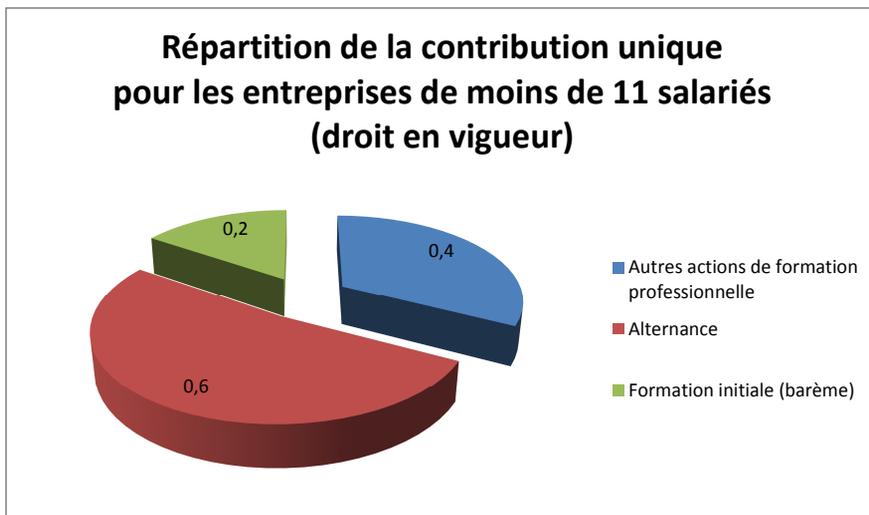
de la formation des demandeurs d'emploi ; cette part ne finance donc pas le compte personnel de formation ;

– la fraction restante (0,64 % dans le cas commun, respectivement 0,2 % et 0,4 % pour les taux réduits) est versée aux opérateurs de compétences et à France Compétences pour financer l'alternance.



Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

À titre de comparaison, en agrégeant professionnalisation et apprentissage sous la dénomination « alternance » et les autres catégories de formation dans la catégorie « autres actions de formation professionnelle » ⁽¹⁾, le droit en vigueur prévoit la répartition suivante :



Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Si les proportions retenues sont à peu de chose près les mêmes que dans le droit en vigueur (environ deux tiers pour les contributions « alternance » et un tiers pour le plan de formation), le niveau global de prélèvement sur ces entreprises diminue de 19 % (1,23 % à 0,99 %) et le financement de l'alternance est renforcé par l'absence de part réservée à d'autres dispositifs de formation initiale de type « barème ».

● Le troisième chapitre s'applique aux entreprises de 11 à 250 salariés en distinguant à travers deux sections deux obligations : le versement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage et celui de la contribution au développement des formations professionnalisantes.

S'agissant de la contribution unique, l'article L. 6133-1 fixe des taux plus élevés, à hauteur d'1,48 % du montant du revenu d'activité. Comme pour les entreprises de moins de 11 salariés, deux taux dérogatoires sont prévus :

– un taux de 1 % est prévu pour les entreprises soumises au régime fiscal des sociétés de personnes exerçant des activités non commerciales ;

– un taux d'1,24 % pour les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

(1) Cette agrégation mérite toutefois d'être nuancée par le fait que la professionnalisation participe aujourd'hui au financement de dispositifs qui ne relèvent pas dans le droit proposé de l'alternance comme la période de professionnalisation et la préparation opérationnelle à l'emploi.

L'article L. 6133-3 prévoit son affectation : 0,75 % vers France Compétences pour les mêmes postes que pour les entreprises de moins de 11 salariés (CEP, développement des compétences des entreprises de moins de cinquante salariés et formation des demandeurs d'emploi) auxquels s'ajoute le compte personnel de formation. Le solde (0,73 %) est dédié à l'alternance et aux fonds de péréquation.

S'agissant de la contribution au développement des formations professionnalisantes, l'article L. 6133-3 prévoit le versement d'une contribution additionnelle de 0,08 % sur la même assiette que la contribution unique.

Cette contribution est versée à une liste limitativement énumérée d'organismes, comme pour le « hors quota » aujourd'hui :

- les établissements publics d'enseignement du second degré ;
- les établissements privés d'enseignement du second degré sous contrat, habilités à recevoir des boursiers nationaux ou reconnu comme établissement technique privé par l'État ;
- les établissements publics d'enseignement supérieur ;
- les établissements gérés par une chambre consulaire ;
- les établissements privés relevant de l'enseignement supérieur gérés par des organismes à but non lucratif ;
- les établissements publics ou privés dispensant des formations préparant aux diplômes professionnels délivrés par les ministères de la santé, des affaires sociales, de la jeunesse et des sports ;
- les établissements qui assurent une éducation adaptée ;
- les établissements qui assurent de l'aide par le travail ;
- les établissements de réadaptation ou de rééducation professionnelle ;
- les établissements expérimentaux accueillant des jeunes handicapés ou ayant des difficultés d'adaptation ;
- les organismes participant au service public régional de l'orientation.

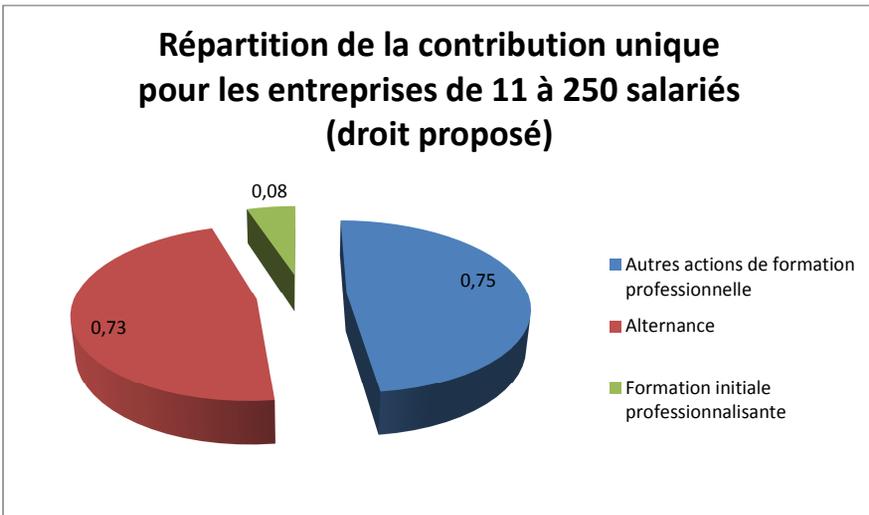
Les subventions sous forme de matériels à visée pédagogique sont déductibles du montant de la contribution.

Cette contribution ressemble donc fortement à l'actuelle part de « hors quota » de la taxe d'apprentissage dans son principe, toutefois :

- son montant est fortement réduit puisque le « barème » représentait 23 % de la taxe d'apprentissage, soit 0,16 % de la base imposable. Sous réserve des

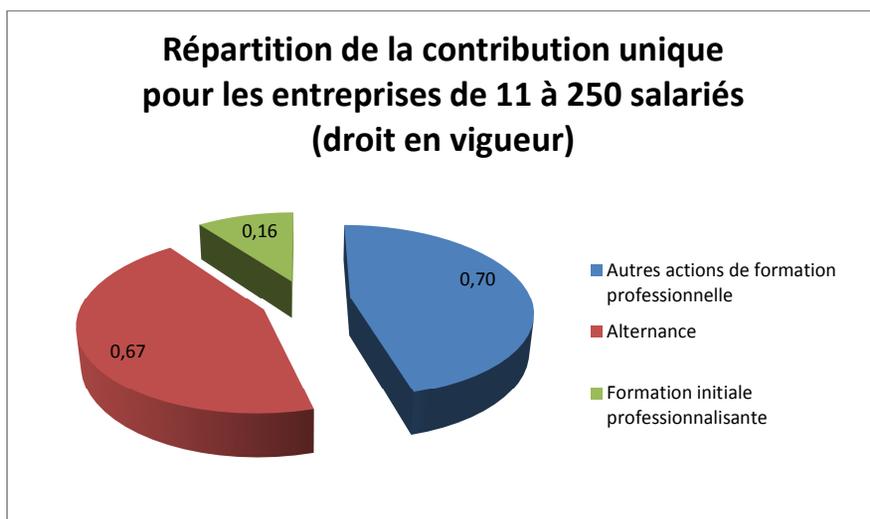
effets assiette, le niveau d'effort des entreprises concernées par cette contribution est donc divisé par deux ;

– elle est versée directement par l'entreprise sur un principe de responsabilité à l'établissement de son choix, là où l'organisme collecteur de l'apprentissage jouait un rôle d'intermédiation dans ce versement jusqu'ici.



Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Contrairement à ce que laisse apparaître le graphique ci-dessous, la comparaison avec le droit en vigueur est complexifiée par la distinction entre les entreprises de 11 à 50 salariés et les entreprises de 50 à 300 salariés, du fait des sous-répartitions entre fonds alloués aux demandeurs d'emplois, au financement du congé individuel de formation et plan de formation.



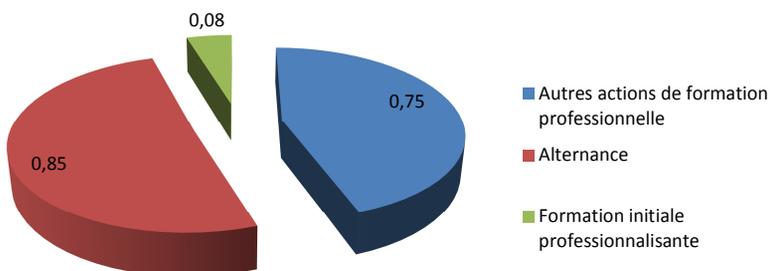
Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Au total, pour les entreprises de 11 à 250 salariés, la situation demeure assez similaire, sous réserve d'une baisse du « hors quota » qui se traduit par une hausse équitablement répartie des fonds alloués à l'alternance et aux autres actions de formation professionnelle.

- Le quatrième chapitre s'applique aux entreprises employant plus de 250 salariés.

Celles-ci seront redevables de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage à un taux de 1,60 %, et pour le reste dans des conditions similaires à celles des entreprises employant de 11 à 250 salariés (0,75 % dirigés vers France Compétences au titre des différents dispositifs de formation, le solde vers l'alternance et les fonds de péréquation).

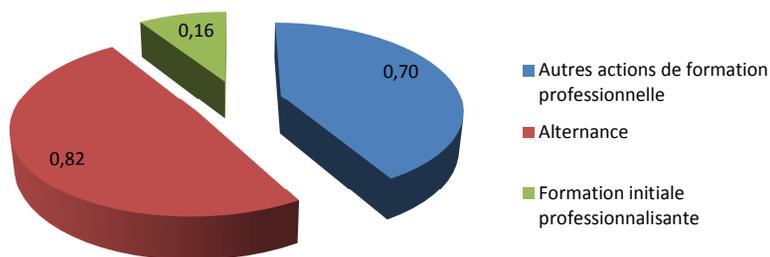
Répartition de la contribution unique pour les entreprises de plus de 250 salariés (droit proposé)



Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

Là encore, le changement de seuil d'effectifs (300 dans le droit en vigueur, 250 dans le droit proposé) oblige à raffiner l'analyse du changement opéré. Pour les entreprises de 250 à 300 salariés, le changement est quasiment neutre.

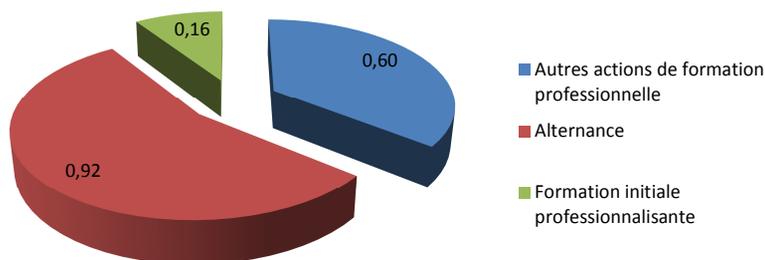
Répartition de la contribution unique pour les entreprises de plus de 250 à 300 salariés (droit en vigueur)



Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Pour les entreprises de plus de 300 salariés, le changement est un peu plus significatif avec un équilibre plus fort entre l'alternance et les autres actions de formation professionnelle, lié à l'importance du financement des fonds de professionnalisation par les grandes entreprises dans le droit actuel.

Répartition de la contribution unique pour les entreprises de plus de 300 salariés (droit en vigueur)



Source : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

Ces entreprises de plus de 250 salariés sont également redevables de la contribution au développement des formations professionnalisantes précitée au même taux (0,08 %). Les entreprises qui dépassent un seuil de 5 % de salariés en alternance ou en volontariat international bénéficient d'une réduction de la contribution correspondant à la formule suivante :

Pourcentage d'alternants et volontariat international au-dessus de cinq points dans la limite de deux points (donc au-delà de 7 % l'effet est neutralisé) x un montant fixé par arrêté (250-500 euros).

Ce dispositif issu de l'article L. 6134-3 nouveau, reprend le « *bonus* alternance » prévu par le droit en vigueur à l'article L. 6241-8-1, sous réserve du choix du pouvoir réglementaire quant au montant fixé. D'après les informations obtenues par la rapporteure, il ne devrait pas être fondamentalement différent de ce qui existe aujourd'hui.

Ses effets devraient néanmoins être limités par le fait qu'il s'applique à une contribution deux fois moins importante que le « hors quota ».

L'entreprise serait également redevable d'une contribution supplémentaire pour l'alternance prévue à l'article L. 6314-4 nouveau lorsque l'effectif est inférieur à 5 % de l'effectif moyen de l'entreprise dont les modalités sont renvoyées à l'article 1609 *quincivies* du code général des impôts modifié au 3^o du V. Ce dispositif ressemble quasiment trait pour trait à la contribution supplémentaire pour l'apprentissage, à ceci près qu'elle a vocation à financer les contrats de professionnalisation.

Les taux sont identiques à ceux applicables dans le droit en vigueur depuis 2015 pour la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) :

POURCENTAGE DES EFFECTIFS EN ALTERNANCE OU EN VOLONTARIAT INTERNATIONAL	TAUX APPLICABLE
Lorsque le taux est inférieur à 1 :	0,4 % (0,6 % pour les entreprises de plus de 1 000 salariés)
Lorsque le taux est compris entre 1 et 2 :	0,2 %
Lorsque le taux est compris entre 2 et 3 :	0,1 %
Lorsque le taux est compris entre 3 et 5 :	0,05 %

Comme dans le droit en vigueur applicable à la CSA, le taux est réduit à 52 % du montant lorsque l'établissement est situé dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

La contribution est versée à France Compétences et recouvrée par le réseau des organismes de recouvrement de la sécurité sociale. Par ailleurs, le ministre chargé de la formation professionnelle transmet aux opérateurs de compétence et à France Compétences la liste annuelle nominative des entreprises qui ont versé cette contribution, sans information financière.

Il s'agit donc pour l'essentiel d'un changement de nom qui donne lieu à un « nettoyage » de l'article du code général des impôts.

- Le cinquième chapitre prévoit des mesures diverses dont une contribution vers le CPF correspondant à 1 % du revenu d'activité des salariés en CDD, recouvrée par les URSSAF. Le texte prévoit une exemption par décret pour certains contrats et les emplois saisonniers (article L. 6135-1).

L'article L. 6135-2 prévoit un lissage lorsque l'entreprise franchit le seuil de 11 salariés ; celle-ci reste soumise aux dispositions antérieurement applicables pendant deux ans en plus de l'année en cours. L'article L. 6135-3 prévoit quant à lui que ces dispositions ne sont pas applicables lorsque l'accroissement de l'effectif est lié à la reprise ou l'absorption d'une entreprise de moins de 11 salariés. Il précise que le changement intervient dès l'année en cours. Ces dispositifs de lissage sont identiques à ce qui existe aujourd'hui.

L'article L. 6135-4 renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités d'application et notamment l'organisation, les modalités et les critères d'affectation de la participation des employeurs.

La rapporteure souligne que si la loi ne prévoit pas l'affectation de chacune des fractions de la contribution unique, c'est pour permettre une plus grande flexibilité entre les « enveloppes » dans le cadre d'un système de financement qui évolue énormément. Les ajustements seront donc plus facilement pris par le pouvoir réglementaire, sous le regard particulièrement vigilant du Parlement. Toutefois, d'après les informations qu'elle a pu recueillir auprès du

Gouvernement, la nouvelle ventilation permettrait d'augmenter de manière très importante la part du financement vers les demandeurs d'emploi et du compte personnel de formation. L'amélioration du financement de l'alternance, signe d'une ambition sans précédent pour cette filière, résulte directement du départ choisi dans le projet entre les deux fractions de la contribution unique.

2. Une transition progressive jusqu'en 2024

L'ampleur du changement apporté et le souci de la sécurisation de l'environnement fiscal des entreprises nécessitent une mise en place progressive du nouveau système de financement.

a. Un transfert progressif de la compétence de la collecte

Le **II** prévoit des dispositions transitoires en matière de collecte.

Le **A** du **II** prévoit ainsi que la collecte en 2018 est assurée par les OPCA, prolongeant ainsi leurs missions actuelles.

Le **B** du **II** prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance confiant aux URSSAF le recouvrement des contributions, la collecte est assurée par les opérateurs de compétences qui remplaceront de plein droit les OPCA ⁽¹⁾.

Il précise également qu'en 2019, les règles liées au non versement resteront les mêmes que dans le droit en vigueur. Il importe en effet de sécuriser cette ultime collecte avec un décalage d'un an qui devrait être versée en mars 2019 au titre de l'année 2018.

b. Une convergence progressive des taux

Le **III** prévoit des taux réduits transitoires de 2019 à 2023.

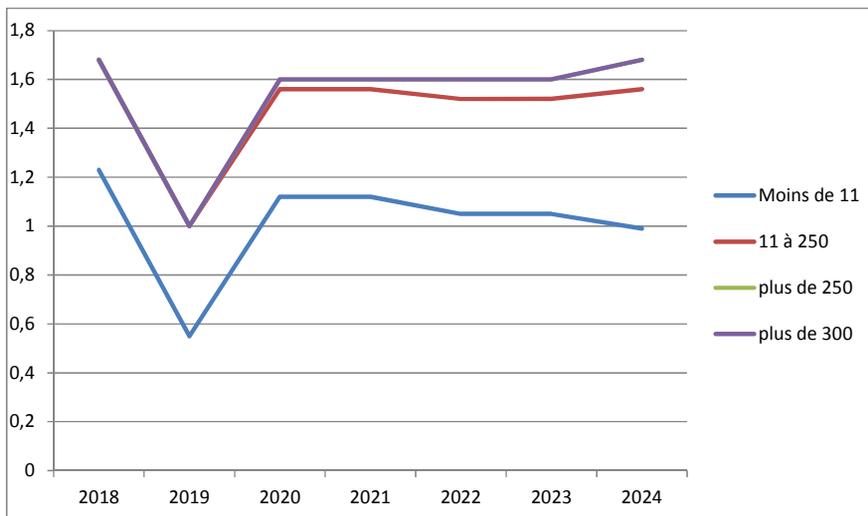
Le **A** du **III** prévoit ainsi une élévation progressive du taux de la contribution unique pour les entreprises assujetties à la taxe d'apprentissage :

– en 2019, ce sera 0,55 % pour les entreprises de moins de 11 salariés, 1 % pour les entreprises de plus de 11 salariés ; l'année 2019 constituerait ainsi une « année blanche » entre la collecte de l'année 2018, début 2019, et la mise en place d'un prélèvement contemporain à partir de 2020 ;

– en 2020 et 2021, ce serait 1,12 % pour les entreprises de moins de 11 salariés, 1,56 % pour les entreprises de 11 à 250 salariés, 1,6 % pour les entreprises de plus de 250 salariés ;

– en 2022 et 2023, ce serait respectivement 1,05 %, 1,52 % et 1,60 %.

(1) Sur cette « transformation », on peut utilement se reporter au commentaire des articles 19 et 20.



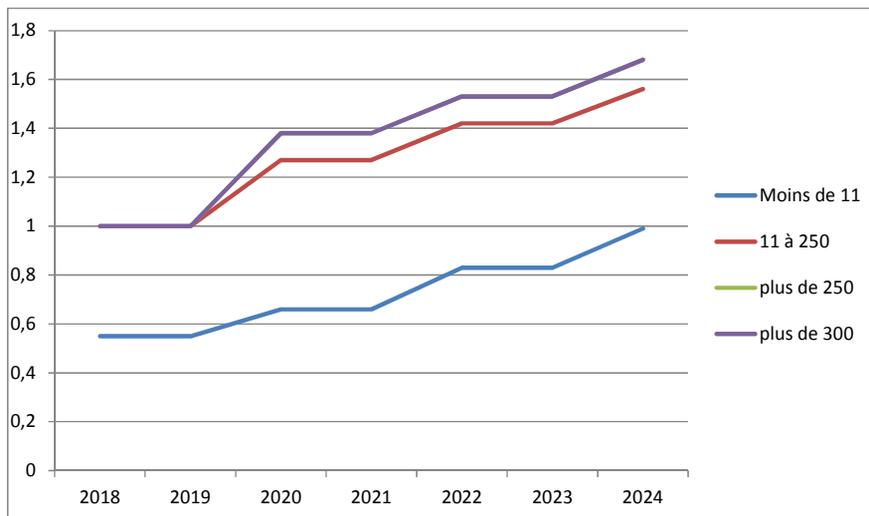
Sources : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Les modalités et les critères d'affectation sont renvoyés à un décret simple.

Le **B** du **III** prévoit les taux réduits transitoires sur la même période applicables aux entreprises qui n'étaient pas assujetties à la taxe d'apprentissage.

L'augmentation se fait à un rythme un peu différent :

- en 2019, ce serait 0,55 % pour les moins de 11, 1 % pour les plus de 11 ;
- en 2020 et 2021, ce serait 0,66 % pour les moins de 11, 1,19 % pour les 11 à 250 et 1,30 % pour les plus de 250 ;
- en 2022 et 2023, ce serait respectivement 0,83 %, 1,34 % et 1,45 %.



Sources : commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

Les modalités et les critères d'affectation de ces contributions transitoires sont renvoyés à un décret simple.

Le C du III précise que les entreprises qui n'étaient pas assujetties à la taxe d'apprentissage ne versent la contribution supplémentaire à l'alternance qu'à compter du 1^{er} janvier 2021.

3. Différentes mesures de coordination

Le IV abroge les dispositions du code du travail relatives à la taxe d'apprentissage (L. 6241-1 à L. 6241-13) et aux contributions à la formation professionnelle continue (L.6331-1 à L. 6331-34).

Le V modifie en conséquence les dispositions du code général des impôts.

Le 1^o du V abroge plusieurs articles :

– l'article 231 *bis* T relatif à l'exonération de cotisations sociales et de taxe sur les salaires des contributions versées par l'employeur aux fonds d'assurance formation ;

– les articles « miroirs » à ceux du code du travail relatifs aux contributions des employeurs à la formation professionnelle continue (articles 235 *ter* C à 235 *ter* KM) ;

– l'article 237 *quinquies* qui prévoit la déductibilité par l'employeur des sommes versées aux fonds d'assurance formation de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu ;

– les articles « miroirs » à ceux du code du travail relatifs à la taxe d'apprentissage (articles 1599 *ter* A à 1599 *ter* M).

Le 2° du V procède à une coordination des références à l'article 44 *quaterdecies* relatif aux zones franches dans les départements d'outre-mer pour tenir compte de la création de la nouvelle contribution unique.

Le 3° du V réécrit l'article 1609 *quinvicies* en vue de créer une nouvelle contribution supplémentaire à l'alternance pour remplacer la contribution supplémentaire à l'apprentissage (voir ci-dessus).

Le 4° du V procède aux coordinations rendues nécessaires par la création des nouvelles contributions à l'article L. 1655 *septies* sur les organismes chargés de l'organisation d'une compétition internationale.

Le VI abroge l'article L. 361-5 du code de l'éducation.

Le VII procède aux coordinations rendues nécessaires par la réforme des contributions à l'article L. 3414-5 du code de la défense relatif aux ressources des établissements publics d'insertion de la défense.

Le VIII et le IX modifient respectivement aux articles L. 313-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH), relatif à la participation des employeurs à l'effort de construction, et L. 716-3 du code rural et de la pêche maritime, relatif à la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction, le renvoi à la procédure de recouvrement de la taxe d'apprentissage.

Le X procède aux coordinations rendues nécessaires par la création de la contribution unique au I de l'article 20 de la loi de finances pour 1989⁽¹⁾ qui prévoit l'exonération des rémunérations versées aux apprentis par les entreprises qui emploient plus de dix salariés.

Le XI abroge plusieurs dispositions rendues sans objet par la suppression de la taxe d'apprentissage :

– l'article 29 de la loi de finances pour 2015 qui prévoit l'affectation d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques aux régions en vue de développer l'apprentissage ;

– l'article 76 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels qui expérimente jusqu'au 31 décembre 2019 une nouvelle modalité de répartition des fonds relevant du « quota » des entreprises ; cette répartition entre fraction régionale, « quota » et « hors quota » étant supprimée par le projet de loi, cette disposition deviendrait en effet sans objet ;

(1) Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989

– le III de l’article 38 de la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽¹⁾ qui prévoit l’éligibilité des établissements d’enseignement supérieur consulaire à la taxe d’apprentissage, supprimée par le présent article.

B. L’ARTICLE 18 ADAPTE CERTAINES CONTRIBUTIONS SPÉCIFIQUES À CE NOUVEAU CADRE FINANCIER

1. Modifications dans le secteur des bâtiments et travaux publics

Le 1° du I procède à des modifications de coordination à l’article L. 6331-41 relatif à la déductibilité de la cotisation en faveur du comité de concertation et de coordination de l’apprentissage du bâtiment et des travaux publics, aux fins de coordination avec la création de la contribution « unique » à la formation professionnelle et à l’apprentissage.

Le 2° du I a abrogé l’article L. 6331-46 qui prévoit l’inapplicabilité de cette cotisation dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Sollicités sur ce point par la rapporteure, les services du Gouvernement ont précisé qu’il s’agissait de résoudre des difficultés de financement de CFA, identifiées avec la fédération française du bâtiment, dans ces territoires.

2. Modifications dans le secteur des intermittents du spectacle

Le a) du 3° du I procède à des modifications aux fins de coordination à l’article L. 6331-55 qui prévoit une contribution spécifique pour les employeurs de salariés intermittents du spectacle.

Le b) du 3° relève le niveau minimal à 2,68 %. Le taux global, plus élevé, inclut désormais le financement de l’alternance.

Le 4° réécrit l’article L. 6331-56 qui fixe les taux de contribution minimaux des entreprises employant des intermittents du spectacle à chaque type de formation, pour tenir compte notamment du changement de structure du financement résultant de l’article 17 du projet de loi.

(1) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015

TAUX CONVENTIONNEL MINIMAL EN VIGUEUR	TAUX CONVENTIONNEL MINIMAL DANS LE DROIT PROPOSÉ
0,6 % pour le congé individuel de formation	0,6 % au titre du développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés
0,6 % pour le plan de formation	0,08 % au titre des formations professionnalisantes
0,15 % pour les contrats de professionnalisation	0,50 % pour l'alternance
0,20 % pour le compte personnel de formation	0,35 % pour le compte personnel de formation
0,10 % pour le fonds de sécurisation des parcours professionnels	0,10 % au titre des actions de formation au bénéfice des demandeurs d'emploi
Au total : 1,55 %	Au total : 1,63 %

Le 5° tient compte du remplacement des opérateurs paritaires de collecte agréés par les opérateurs de compétences et la Caisse des dépôts (pour le CPF) à l'article L. 6331-60 qui prévoit le mécanisme de collecte de la contribution des employeurs d'intermittents du spectacle.

3. Modifications dans le secteur de la pêche maritime et des cultures marines

Le 6° abroge les articles L. 6331-63 et L. 6331-64 qui prévoient les conditions de reversement par les employeurs de la pêche maritime et des cultures marines de leur contribution à la formation professionnelle.

Sollicités par la rapporteure, les services du Gouvernement ont précisé que, dans le droit en vigueur, cette contribution relative à la formation professionnelle est actuellement fléchée vers l'OPCA des particuliers employeurs (AGEFOS PME) (article L. 6331-63). Par ailleurs, l'article L. 6331-64 prévoit une possibilité de déduction des frais directs de formation, dans un mécanisme qui rappelle l'imputabilité, pourtant supprimée par la loi du 5 mars 2014. Il est donc opportun de supprimer ces deux articles, principalement pour laisser à la branche la possibilité de désigner un opérateur de compétences de son choix.

4. Modification pour les entreprises de travail temporaire

Le 7° crée un nouvel article L. 6331-69 qui prévoit respectivement deux nouvelles modalités de contribution.

L'article L. 6331-69 prévoit ainsi l'application aux entreprises de travail temporaire de plus de 11 salariés d'un taux de contribution unique fixé à 1,90 % du revenu d'activité. Un accord de branche peut déterminer la répartition de la contribution à condition que soit respectées les « *parts minimales consacrées, en vertu de dispositions légales ou réglementaires* » aux différentes composantes de la formation continue tout au long de la vie. La rapporteure a obtenu les éclaircissements suivants des services du Gouvernement sur ce dispositif.

5. Modification pour les entreprises du secteur agricole

Le droit en vigueur prévoit une contribution conventionnelle de 0,2 % de la masse salariale collectée par la MSA pour le financement d'une structure qui aide notamment au déploiement de la GPEC dans le secteur. Du fait de la fin des exonérations de la taxe d'apprentissage pour le secteur agricole prévue à l'article 17 du projet de loi, il est proposé de répercuter cette exonération par l'intégration de ce 0,2 % sur les fonds légaux obligatoires dédiés à l'alternance.

Cette contribution conventionnelle n'était pas versée par les entreprises de travail forestier aux centres équestres, aux chevaux de courses, aux parcs zoologiques, à la conchyliculture, à la pêche maritime et à la pêche à pied professionnelle.

Ce même 7° crée un article L. 6331-70 qui prévoit l'affectation d'une fraction de 0,2 % de la contribution au financement de la formation professionnelle et de l'alternance des exploitations agricoles, entreprises de travaux agricoles et établissements de pêche non maritime à l'association pour le financement de la négociation collective en agriculture.

Celle-ci permet notamment de financer le développement de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et des études sur le secteur agricole.

Il est prévu que ces dispositions ne s'appliquent pas aux centres équestres, aux chevaux de courses, aux parcs zoologiques, à la conchyliculture, à la pêche maritime et à la pêche à pied professionnelle.

6. Dispositions transitoires pour les indépendants

Le II réécrit le VII de l'article 41 de la loi du 8 août 2016 relatif à l'entrée en vigueur de diverses dispositions relatives à la formation professionnelle. Dans sa nouvelle rédaction, ce VII prévoit que :

– la contribution des travailleurs indépendants de 0,29 % du plafond de la sécurité sociale « *due en 2019* » aux chambres des métiers et de l'artisanat et au fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise est versée en deux fois (février et novembre) ;

– l'ACOSS peut consentir des avances aux chambres des métiers et de l'artisanat et au fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise dans la limite du plafond de flux financier de l'année en cours et du plafond individuel de l'année précédente applicable aux chambres.

La rapporteure a obtenu les précisions suivantes de la part du Gouvernement sur cette modification.

À la suite de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels,

les formations de l'année 2018 doivent être financées par la contribution qui sera désormais recouvrée par les URSSAF ou les CGSS en novembre 2018.

Ces organismes ne sont toutefois pas habilités à faire des avances aux fonds de formation professionnelle des indépendants, qui ne disposeront à ce titre pas de la trésorerie nécessaire pour assurer ces formations avant les mois de novembre de chaque année. Cet article a donc vocation à garantir, en aménageant le calendrier de versement et en prévoyant un système d'avances en 2018 et 2019, au fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (FAFCEA) et aux conseils de la formation institués auprès des chambres de métiers et de l'artisanat de niveau régional les ressources permettant d'assurer le financement des formations professionnelles des artisans.

*

● À l'article 17, la commission a adopté un amendement de la rapporteure qui réécrit entièrement l'article 17.

La réforme du financement de la formation professionnelle prévu aux articles 17, 18 et 19 repose sur deux versants :

– le premier axe rapproche la taxe d'apprentissage et contribution à la formation professionnelle continue en vue d'une démarche unique auprès d'un opérateur unique – le réseau URSSAF ; cette démarche unique s'est traduite par la notion de contribution unique, versée en une fois et à laquelle s'appliquent des règles communes de recouvrement ;

– le second axe consiste à aménager les taux de contributions de manière plus significative en fonction de la taille de l'entreprise.

Certains aménagements touchant notamment à la création de la contribution pour le développement des formations professionnalisantes, qui remplace l'ancien « hors quota », ne sont pas modifiés.

La modification des taux en même temps que des règles d'assujettissement avait des effets non souhaités sur certaines régimes particuliers, touchant notamment le monde agricole et associatif, qui étaient jusqu'ici exonérés de taxe d'apprentissage, les bénéficiaires agricoles et non commerciaux n'étant pas soumis à l'impôt sur le revenu ou les sociétés (cf. ci-dessus). En outre, ces changements supposaient une longue phase de transition jusqu'à 2024 pour laisser les taux converger progressivement.

Or, ces effets étaient d'autant moins souhaitables qu'il s'agissait de réaliser cette modification à périmètre budgétaire constant.

L'amendement de la rapporteure maintient les deux contributions dans leurs modalités de liquidation actuelles, permettant ainsi de préserver les

mécanismes d'exonération de taxe d'apprentissage existants, tout en maintenant le principe de la simplification par une contribution unique.

Par ailleurs, par souci de cohérence, l'ensemble de cette contribution sera affecté à France compétences qui assurera la répartition de l'ensemble des fonds, dans une logique de mutualisation complète.

S'agissant plus particulièrement de la contribution au développement des formations professionnalisantes, elle disparaît au profit d'une fraction de la taxe d'apprentissage qui correspond parfaitement au rendement retenu dans le projet de loi (0,13% d'une taxe de 0,68%, soit 0,08%). La liste des organismes bénéficiaires de cette fraction – ancien « hors quota » – n'est pas modifiée, sous réserve d'un retour à la rédaction en vigueur s'agissant des établissements d'enseignement privé.

● À l'article 18, outre dix amendements rédactionnels, la commission a adopté à l'initiative de sa rapporteure a adopté à l'initiative de M. Maillard et de ses collègues du groupe La République En Marche un amendement qui supprime la référence de l'affectation de la contribution au titre des intermittents du spectacle aux entreprises de moins de 50 salariés. Cette disposition, qui reprenait le principe général fixé aux articles 17 et 19 de mutualisation au profit des plus petites entreprises, ne convient pas aux intermittents qui ont une relation, par construction très courte, avec leur employeur. Il s'agit donc de permettre un fléchage direct de ces fonds vers les intermittents.

*

* *

Articles 19 et 20

Création des opérateurs de compétences

Adoptés par la commission avec modifications

L'article 19 procède à une transformation très profonde des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui deviennent des opérateurs de compétences. Ces derniers sont déchargés de la collecte légale pour mieux assurer des missions d'appui aux entreprises et aux branches. Ces missions s'étendent de manière inédite au financement de l'ensemble de l'alternance, apprentissage compris, à travers le nouveau mécanisme de « coût au contrat ».

L'article 20 habilite le Gouvernement à définir par voie d'ordonnances les modalités de transfert du recouvrement des contributions légales issues de l'article 17.

I. LES ORGANISMES PARITAIRES COLLECTEURS AGRÉÉS (OPCA) ASSURENT HISTORIQUEMENT LA MUTUALISATION DES FONDS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A. L'ÉVOLUTION DU RÔLE DES OPCA : DE LA COLLECTE AU CONSEIL

a. Une mission historique de collecte pour les fonds d'assurance formation des salariés

• La mutualisation des fonds de la formation professionnelle continue, issue de la loi fondatrice de 1971 ⁽¹⁾, a nécessité la création d'organismes de droit privé assurant la collecte et la gestion des fonds de l'entreprise, puis de la branche.

Ce mécanisme a été confié aux partenaires sociaux qui ont créé trois types de structures :

– les fonds d'assurance formation (FAF), prévus par la loi de 1971, structures paritaires qui mutualisent les fonds collectés ;

– les associations formation (ASFO), gérées par les employeurs et créées en l'absence de cadre restrictif pour la collecte, qui fonctionnent alors comme un service interentreprises de formation ;

– les organismes paritaires gestionnaires du congé individuel de formation (OPACIF), et notamment les fonds de gestion des congés individuels de formation (FONGECIF) s'agissant de la collecte de la contribution destinée à financer le congé individuel de formation.

• À mesure que la contribution des entreprises était renforcée dans son montant et dans son caractère fiscal, les réformes successives ont consisté à organiser une régulation par l'agrément de ces organismes, et singulièrement des fonds d'assurance formation.

Ainsi, la loi du 25 février 1984 dite « Rigault » ⁽²⁾ a donné aux fonds d'assurance formation la personnalité morale et renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de fixer des règles relatives à leur constitution, à leur fonctionnement et aux contrôles. Elle a également imposé aux FAF d'utiliser les excédents pour le financement de la seule formation professionnelle. Partant du constat d'une multiplication des acteurs, la loi a prévu pour la première fois un agrément de l'organisme collecteur fondé sur sa capacité financière, son organisation territoriale et son aptitude à assurer ses missions compte tenu de ses moyens.

(1) L'article 13 de la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente prévoit ainsi que sont libératoires de la contribution obligatoire des employeurs les versements effectués aux fonds d'assurance formation.

(2) Loi n° 84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du code du travail.

La règle est ainsi devenue l'agrément, donné après avis du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, donnant naissance au terme d'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA), la distinction entre OPCA et FAF ne gardant de portée juridique significative que pour les fonds des non-salariés ⁽¹⁾. Cet agrément étant subordonné à un accord préalable des partenaires sociaux, il ne remet pas en cause la gestion paritaire qui est même un mode de gouvernance prévu par la loi.

L'agrément reste en revanche distinct en fonction des collectes : la contribution aux titres de la professionnalisation et du droit individuel à la formation revient aux OPCA, la contribution au titre du congé individuel de formation aux OPACIF, et la contribution au titre du plan de formation peut être versée directement à un organisme de formation ou à un OPCA.

La loi du 20 décembre 1993 ⁽²⁾ a instauré pour la première fois un seuil (de 100 millions de francs) de collecte pour contraindre les OPCA (255 alors) à se regrouper avec un certain succès (on ne comptait plus que 98 OPCA en 2000). Par ailleurs, ce nouveau droit qui renforce l'obligation d'une organisation paritaire met fin aux ASFO comme organismes collecteurs.

Le seuil de collecte est relevé à 100 millions d'euros par la loi du 24 novembre 2009 ⁽³⁾, réduisant à nouveau drastiquement le nombre d'organismes à une vingtaine à partir de 2012.

b. Les réformes successives ont conduit les OPCA à renforcer la mutualisation et à offrir davantage de services aux entreprises

• Cette même loi de 2009, reprenant les stipulations de l'accord national interprofessionnel qui l'a précédée, a par ailleurs engagé une série de réformes profondes des missions des OPCA. Elle a ainsi élargi les missions de collecte et de financement des organismes à de nouvelles missions d'ingénierie de formation au profit des entreprises adhérentes. Les OPCA se sont vus confier l'information, la sensibilisation et l'accompagnement des entreprises dans la définition de leurs besoins et l'identification des compétences et des qualifications au sein de l'entreprise au service de sa stratégie.

À l'issue de ce changement de missions, accompagné par des conventions d'objectifs et de moyens avec l'État, les OPCA, dont la mission historique est d'assurer par délégation de l'État le recouvrement d'une contribution de nature fiscale, ont considérablement développé et enrichi leur offre de services aux entreprises. Les organismes ont ainsi accompagné les entreprises les plus petites (TPE-PME) dans l'élaboration d'un cahier des charges pour la mise en œuvre des

(1) C'est la raison pour laquelle le chapitre III du titre III du livre III de la sixième partie du code du travail est consacré aux « organismes collecteurs agréés ».

(2) Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

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

actions de formation des salariés, renforcé la mise en place des antennes régionales, et assuré des missions d'audit des compétences au sein des entreprises.

● Par ailleurs, les réformes de 2009 comme celles de 2014 ont promu une organisation financière des OPCA favorables à davantage de mutualisation sans obtenir tous les effets escomptés⁽¹⁾.

B. LE MODÈLE DES OPCA À L'ÉPREUVE DE L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Les réformes récentes n'ont toutefois pas permis d'atteindre une situation optimale pour l'efficacité des OPCA qui demeurent nombreux et organisés sans logique de filière, d'une part, et responsables d'une mission de collecte aujourd'hui périphérique par rapport à leur nouveau « cœur de métier ».

a. Un paysage encore complexe malgré une rationalisation importante

On compte aujourd'hui 20 OPCA en France – dont deux interprofessionnels – qui emploient près de 5 500 salariés en 2016⁽²⁾.

Les collectes assurées par les OPCA sont extrêmement hétérogènes puisque certains acteurs sont immédiatement au-dessus du seuil de 100 millions d'euros tandis que le plus important OPCA recouvre près d'un milliard d'euros, ce qui interroge sur des marges de manœuvre qui pourraient résulter de nouvelles économies d'échelle.

Par ailleurs, la cohérence de l'intervention des OPCA autour des branches adhérentes mérite d'être réinterrogée afin de favoriser des synergies, particulièrement bienvenues dans un contexte de restructuration du paysage des branches et du développement de leur gestion des emplois et des compétences des entreprises.

b. Un système de collecte perfectible

Si la collecte constitue la mission historique des OPCA, celle-ci constitue aujourd'hui de l'avis unanime des organismes auditionnés par la rapporteure une part marginale de leur travail. Si certains OPCA soulignent l'utilité de cette mission pour avoir un point d'entrée dans l'entreprise et construire une relation de confiance avec elle, force est de constater que plusieurs arguments plaident en faveur d'un transfert vers un collecteur unique des contributions légales obligatoires :

– la logique qui présidait à la réforme de 2014 de recentrage de la participation obligatoire de l'employeur sur ses obligations de nature fiscale remet profondément en cause le circuit financier conçu en 1971 comme une simple

(1) S'agissant de ce point, on pourra utilement se reporter au commentaire des articles 17 et 18.

(2) Étude d'impact du Gouvernement sur le projet de loi, p. 195.

mutualisation des fonds des entreprises qui n'assuraient pas les dépenses de formation de leurs salariés elles-mêmes ; autrement dit, le recouvrement par des organismes paritaires de contributions qui, pour une part significative d'entre elles désormais, ne financent pas l'entreprise directement, perd de son évidence ;

– la collecte de fonds gérés paritairement n'est plus le monopole des partenaires sociaux depuis que le réseau des URSSAF s'est vu confier le recouvrement des cotisations d'assurance chômage en 2010 ;

– enfin les coûts de gestion moindres (0,26 % contre 0,7 % dans les OPCA ⁽¹⁾) et la fiabilité renforcée du recouvrement par le réseau géré par l'ACOSS pourraient permettre de dégager davantage de moyens pour la formation professionnelle.

II. LES ARTICLES 19 ET 20 PROPOSENT DE TRANSFORMER LES OPCA EN OPÉRATEURS DE COMPÉTENCES AUX MISSIONS RECENTRÉES SUR LE SERVICE AUX ENTREPRISES ET AUX BRANCHES

L'article 19 supprime les OPCA pour les remplacer par des opérateurs de compétences dont les missions sont recentrées sur la mission de conseil. En cohérence avec l'article 17, l'article 20 habilite le Gouvernement à prévoir les modalités dans lesquelles le réseau des URSSAF reprendrait la mission de collecte obligatoire auprès des entreprises.

A. L'ARTICLE 19 CRÉE LES OPÉRATEURS DE COMPÉTENCES

À l'article 19, les opérateurs de compétences remplacent les OPCA, en reprenant les missions de service aux branches et aux entreprises, notamment les plus petites, auxquelles s'ajoute le financement de l'apprentissage.

1. Un acteur aux missions profondément renouvelées

Le 1° du I modifie l'intitulé du chapitre, consacré jusqu'ici aux « *organismes collecteurs agréés* », et qui sont remplacés par les « *opérateurs de compétence* ».

Le 2° du I réécrit entièrement les articles L. 6332-1 et L. 6332-1-1 qui définissent les missions de ces organismes, ainsi que la procédure d'agrément.

a. Une gestion paritaire tournée vers les activités de service

L'article L. 6332-1 dans sa nouvelle rédaction acte ainsi le remplacement des opérateurs paritaires agréés par les « *opérateurs de compétences* ».

(1) *Étude d'impact du gouvernement sur le projet de loi, p. 204.*

- *Des missions recentrées sur l'appui aux branches et le service aux entreprises*

L'ensemble des missions dévolues à ces opérateurs en vertu de cet article évoluent assez radicalement :

Missions des organismes paritaires agréés dans le droit en vigueur définies à l'article L. 6332-1-1	Missions des opérateurs de compétences dans le droit proposé définies au I de l'article L.6332-1
Contribuer au <u>développement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.</u>	Assurer le <u>financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation</u> , selon les niveaux de prise en charge fixés par les branches. Apporter un <u>appui technique</u> aux branches adhérentes pour établir la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences afin de déterminer les niveaux de <u>prise en charge</u> des contrats d'apprentissage et des contrats et de professionnalisation.
Informers, sensibiliser et accompagner les <u>entreprises</u> dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle. Participer à l'identification des compétences et des qualifications mobilisables au sein de l'entreprise et à la définition des besoins collectifs <u>et individuels</u> au regard de la stratégie de l'entreprise, en prenant en compte les objectifs définis par les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.	Assurer un service de proximité au bénéfice des <u>très petites, petites et moyennes entreprises</u> permettant d'améliorer l'information et l'accès des salariés de ces entreprises à la formation professionnelle et d'accompagner ces entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle, notamment au regard des mutations économiques et techniques de leurs secteurs d'activité. Favoriser la transition professionnelle des <u>salariés</u> , notamment par la mise en œuvre du compte personnel de formation dans le cadre de projets de transition professionnelle.
Assurer la <u>qualité des formations dispensées</u> , notamment en luttant contre les dérives thérapeutiques et sectaires.	Assurer un appui technique aux branches professionnelles pour leur mission de <u>certification</u> mentionnée à l'article L. 6113-3.

Le tableau rapproche, dans la mesure du possible, les missions actuelles et proposées telles qu'elles sont définies dans le texte. Les éléments soulignés permettent d'identifier les principales modifications apportées par le projet de loi.

À l'aune de cette redéfinition des missions des OPCA devenus opérateurs de compétences, plusieurs modifications méritent d'être soulignées :

– le renvoi à un soutien très large au développement de l'apprentissage est remplacé par une mission très précise d'assurer le financement au contrat de l'alternance et d'accompagner les branches dans la définition du niveau de prise en charge du contrat en fonction d'une GPEC de branche ;

Qu'est-ce que le financement au contrat ?

Dans son document d'orientation transmis aux partenaires sociaux en novembre 2017, le Gouvernement a invité les partenaires à sociaux à négocier sur la mise en place d'un « *système de financement au contrat* » commun à l'apprentissage et à la professionnalisation.

L'article 54.3 de l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 a acté la définition d'un « *coût au contrat alternance* », dont la méthode de calcul aurait été confiée au COPANEF et dont la fixation est confiée aux branches professionnelles.

Ce mécanisme est très proche de celui qui existe aujourd'hui pour le contrat de professionnalisation dont le taux de prise en charge par l'OPCA (en euros par heure généralement) est fixé au niveau de la branche.

Il a vocation à remplacer les principaux modes de financement des centres de formation d'apprentis (pour l'apprentissage) ou d'organismes de formation (pour le contrat de professionnalisation) actuels.

– la concentration de l'activité d'accompagnement sur les petites et moyennes entreprises, qui doit passer par un « *service de proximité* » ; ce renvoi à un accompagnement au plus près des entreprises fait écho à une demande très forte d'une présence sur les territoires des OPCA, notamment pour les plus petites entreprises ;

– une précision sur l'activité d'accompagnement des salariés autour de l'utilisation du compte personnel de formation (CPF) de transition ;

– une adaptation de la mission de vérification de la qualité des formations qui devient un appui à la nouvelle procédure de certification par les branches.

- *Les opérateurs, partenaires conventionnels de l'État et des régions*

L'article prévoit également les relations conventionnelles de ces nouveaux opérateurs de compétences.

Ces derniers peuvent conclure avec l'État deux types de conventions :

– une convention définissant la part de leurs ressources qui peut être affectée au cofinancement d'actions en faveur de la formation professionnelle et du développement des compétences et des demandeurs d'emploi ; cette politique conventionnelle qui existait déjà en pratique entre l'État et les OPCA, par exemple dans le cadre du plan dit « 500 000 » se trouve ainsi reconnue dans la loi ;

– une convention-cadre de coopération définissant les conditions de leur participation à la promotion des formations technologiques et professionnelles initiales, notamment l'apprentissage, ainsi que la promotion des métiers ; cette convention peut être tripartite en intégrant les organisations d'une branche ou d'un secteur d'activité.

Les opérateurs peuvent également signer une convention avec les régions.

- *Une procédure d'agrément ajustée*

L'article L. 6332-1-1 prévoit la procédure d'agrément des opérateurs de compétences. Juridiquement, c'est cet agrément qui donne le droit aux opérateurs de gérer des impositions de toute nature (les contributions au financement de la formation et de l'apprentissage). Cet agrément serait dans le droit proposé toujours national, alors qu'il peut être national, interrégional ou régional dans le droit en vigueur. Cette évolution prolonge le mouvement de renforcement par la reconnaissance d'un nombre plus limité mais plus adéquat d'OPCA capables d'intervenir sur tout le territoire.

L'agrément serait accordé aux opérateurs sur des critères très proches de ceux qui existent aujourd'hui pour les OPCA : capacité financière et performance de gestion, cohérence de leur champ d'intervention (même si la référence à une cohérence géographique est supprimée), de leur mode de gestion paritaire, de leur capacité à assurer des services de proximité aux entreprises, ou d'appliquer des principes de transparence de la gouvernance et de publicité des comptes.

L'agrément est, comme dans le droit en vigueur, conditionné à un seuil minimal de contributions.

L'article prévoit, comme dans le droit en vigueur, la subordination de l'agrément à un ou plusieurs accords de branches, chaque branche ne pouvant adhérer qu'à un seul opérateur de compétences.

S'agissant des opérateurs de compétences interprofessionnels, la signature d'une seule organisation patronale suffit à valider l'accord.

Le 3° du I procède à des modifications rédactionnelles à l'article L. 6332-1-2 relatif à la compétence de ceux-ci pour recevoir des cotisations supplémentaires prévues soit par des accords de branche soit par des entreprises volontaires, pour tenir compte de la création des opérateurs de compétences

b. Un cadre financier renouvelé

- *Le nouveau périmètre des sections financières*

Le 4° du I remplace les dispositions de l'article L. 6332-1-3 relatif à la charte des bonnes pratiques établies par le FPSPP par des dispositions précisant les prestations qui peuvent être prises en charge par l'opérateur de compétences :

Dispositifs qui peuvent être pris en charge sur le fondement du II de l'article L. 6332-1 dans la rédaction en vigueur	Dispositifs qui peuvent être pris en charge sur le fondement de l'article L. 6332-1-3 dans la rédaction proposée
Les formations relevant du plan de formation	Les actions concourant au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés
Le congé individuel de formation	Les formations financées par le compte personnel de formation, par délégation de la CDC, lorsqu'elles s'effectuent dans le cadre d'une transition professionnelle (« CPF transition »)
Les formations financées par le compte personnel de formation	<i>[financées directement par la caisse des dépôts et consignations via France compétences]</i>
Les périodes de professionnalisation	(supprimées)
Le contrat de professionnalisation	Les contrats d'apprentissage et de professionnalisation Les dépenses de formation du maître d'apprentissage et du tuteur
La préparation opérationnelle à l'emploi	<i>[n'est plus financée par des fonds mutualisés]</i>
Les coûts de formation engagés pour faire face à de graves difficultés économiques conjoncturelles (si un accord de branche le prévoit)	Les coûts de formation engagés pour faire face à de graves difficultés économiques conjoncturelles (si un accord de branche le prévoit)

Les aides à la formation des salariés au sein de l'entreprise sont réservées aux entreprises de moins de cinquante salariés, ce qui constitue une rupture très forte avec le droit existant. Cette mesure tire les conséquences de l'insuffisance des dispositifs de mutualisation précédemment mis en place qui portaient sur des sommes faibles à redistribuer entre un nombre important d'entreprises.

La lecture combinée des dispositions de l'article 17 et du présent article conduit à un effort sans précédent pour les entreprises de moins de 50 salariés, notamment les TPE puisque ces dernières voient leur niveau de contribution baisser dans des proportions significatives.

Les autres modifications tiennent compte de plusieurs évolutions prévues par les dispositions du projet de loi :

- le remplacement du congé individuel de formation (CIF) par un dispositif de transition professionnelle financé par le compte personnel de formation (« CPF transition ») prévu à l'article 1^{er} ;

- le financement du compte personnel de formation par la Caisse des dépôts et consignations prévu à l'article 1^{er} ;

- le financement de l'alternance au contrat ainsi que l'obligation de formation des maîtres d'apprentissage et tuteur prévus aux articles 8 et 11 ;

- la suppression de la période de professionnalisation ;

- la préparation opérationnelle à l'emploi qui n'est plus financée par des fonds mutualisés.

Comme dans le droit en vigueur, l'article précise que l'opérateur de compétences ne peut financer directement ou indirectement les organisations

professionnelles, à l'exception du remboursement des frais des membres de la direction.

• *Un nouveau cadre conventionnel stratégique avec l'État*

Le 5° du I réécrit l'article L. 6332-2, relatif aux conventions avec les chambres consulaires, qui prévoirait dans sa nouvelle rédaction une convention d'objectifs et de moyens, conclue chaque année entre l'État et l'opérateur, fixant les modalités de financement, le cadre d'action ainsi que les résultats attendus dans la conduite de leurs missions.

Ces conventions d'objectifs et de moyens, qui reposent aujourd'hui essentiellement sur des critères quantitatifs de qualité de la gestion, seraient ainsi profondément revues pour évaluer, reconnaître et encourager des politiques de performance conduites par les opérateurs.

Le 6° du I procède à des modifications rédactionnelles rendues nécessaires par la substitution aux OPCA des opérateurs de compétences à l'article L. 6332-2-1 relatif aux incompatibilités dans l'exercice de la fonction d'administrateur de ceux-ci.

Le 7° du I réécrit l'article L. 6332-3 en vue d'ajuster le champ des sections financières des opérateurs, réduites par ailleurs de cinq à trois :

Sections financières des OPCA dans le droit en vigueur	Sections financières des opérateurs de compétences dans le droit proposé
Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)	<i>[Financement direct par France Compétences]</i>
Congé individuel de formation (CIF)	Compte personnel de formation pour les projets de transition professionnelle (CPF « transition »)
Compte personnel de formation (CPF)	<i>[Financement direct par la Caisse des dépôts et consignations]</i>
Actions de professionnalisation (contrat et période)	Actions de financement de l'alternance
Plan de formation	Développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés

Cette redéfinition des sections financières est la conséquence directe de celles des missions et des dépenses éligibles décrites ci-dessus.

Le 8° du I abroge les articles L. 6332-3-1 à L. 6332-4 devenus sans objet, soit parce qu'ils concernent la collecte, soit parce qu'ils concernent une section financière supprimée.

Le 9° du I réécrit l'article L. 6332-6 qui renvoie à un décret d'application les conditions d'application de la section consacrée aux OPCA dans le droit en vigueur, aux opérateurs de compétences dans le droit proposé.

Les modifications tiennent notamment compte de la suppression de la mission de collecte et de la création de France Compétences à l'article 16 du projet de loi.

Le décret proposerait, en plus de ce qui est prévu par le droit en vigueur, les conditions de nomination d'un administrateur provisoire en cas de défaillance de l'opérateur et les conditions de reversement et de gestion des différentes parts de la contribution unique. Il conviendra de préciser quelles hypothèses sont ainsi visées.

- *La suppression des fonds d'assurance formation*

Comme évoqué plus haut, les fonds d'assurance formation avaient déjà perdu beaucoup de leurs spécificités dès lors que leur régime a été en grande partie aligné sur celui des OPCA. Alors que ces derniers deviennent des opérateurs de compétences, l'existence d'un régime juridique pour les FAF ne se justifie plus pour les salariés et nécessite une adaptation pour les non-salariés.

Le 10° du I abroge les articles L. 6332-7 et L. 6332-8 relatifs aux fonds d'assurance formation des salariés.

Le 11° du I abroge les dispositions en vigueur de l'article L. 6332-11 qui prévoit l'affectation d'une fraction de la collecte aux fonds d'assurance-formation des non-salariés pour les remplacer par un « fléchage » de deux fractions de la collecte :

- d'une part, vers le compte personnel de formation des travailleurs indépendants via la Caisse des dépôts et consignations ;

- d'autre part, au conseil en évolution professionnelle *via* France Compétences.

- *Les prestations éligibles pour chaque section*

Le 12° du I renomme la section 3, consacrée dans le droit en vigueur au rôle des OPCA dans le financement de la professionnalisation et du CPF, en vue d'en faire une section consacrée à l'utilisation par les opérateurs de compétences des fonds pour la prise en charge de ses trois principales missions : l'alternance, le CPF et le développement des compétences pour les entreprises de moins de 50 salariés.

Dépenses éligibles à la première section consacrée à l'alternance

Le 13° du I réécrit l'article L. 6332-14 en vue de préciser les dépenses qui doivent être prises en charge par la section financière consacrée à l'alternance, à savoir :

- les contrats d'alternance au coût fixé par la branche ou, à défaut, par un accord signé par les organisations constitutives de l'opérateur de compétences interprofessionnel, ou en ultime recours, par décret ; ces coûts tiennent compte des recommandations de France Compétences résultant de son observation des coûts et des niveaux de prise en charge ;

- les dépenses d’investissement nécessaires à ces formations ;
- les dépenses exposées par les salariés assurant une fonction de tuteur ou de maître d’apprentissage, dans la limite d’un plafond horaire ou d’une durée maximale fixés par décret.

Ces dispositions dessinent, par conséquent, les contours du « coût au contrat ».

L’article prévoit également la possibilité pour l’opérateur de compétences de prendre en charge :

- les actions d’évaluation, d’accompagnement, d’inscription aux examens et de formation des bénéficiaires de contrats d’apprentissage lorsque celui-ci a été rompu (licenciement, redressement ou liquidation judiciaire de l’entreprise) ;

- les dépenses de tutorat externes à l’entreprise engagées pour les demandeurs d’emploi sans qualification mentionnés à l’article L. 6325-1-1, les personnes suivies par un référent avant le contrat, les personnes sans activité professionnelle durant les trois années qui ont précédé la signature de leur contrat de professionnalisation ;

- tout ou partie des pertes de ressources ou coûts liés à la mobilité hors du territoire des alternants.

Le 14° du I abroge les articles L. 6332-16 à L. 6332-16-1 devenus redondants ou incompatibles avec la rédaction proposée de l’article L. 6332-14.

Le 15° du I déplace à l’article L. 6332-15, sans les modifier, les dispositions de l’article L. 6332-17 qui prévoit que l’allocation d’assurance chômage peut être mobilisée pour financer des contrats de professionnalisation pour des demandeurs d’emploi de plus de 26 ans.

Dépenses éligibles aux fonds de la seconde section consacrée au CPF de transition

Le 16° du I rétablit un article L. 6332-16 qui prévoit que la section financière consacrée au compte personnel de formation de transition peut financer les frais pédagogiques et annexes d’une action éligible.

Dépenses éligibles aux fonds de la troisième section consacrée au développement des compétences dans les entreprises de moins de 50 salariés

Le 17° du I réécrit l’article L. 6332-17 en prévoyant que l’opérateur de compétences peut financer sur la section financière consacrée au développement des compétences dans les entreprises de moins de 50 salariés :

- des actions de formation du plan de développement des compétences, de la rémunération du salarié en formation et des frais annexes ;

- un abondement du compte personnel de formation du salarié ;
- des coûts de diagnostics et d’accompagnement des entreprises ;
- la formation de demandeurs d’emploi, dont la préparation opérationnelle à l’emploi.

Les modalités et priorités de prise en charge de ces frais, qui existaient déjà dans le droit en vigueur, sont définies par le conseil d’administration de l’opérateur de compétences.

Le 18° crée un nouvel article L. 6332-17-1 qui renvoie à un décret simple les conditions d’application de cette section consacrée à l’utilisation des fonds.

2. Un cadre transitoire permettant d’assurer une appropriation progressive de la réforme jusqu’en 2021

Le II prévoit les dispositions transitoires applicables jusqu’à l’entrée en vigueur des ordonnances transférant la collecte au réseau des URSSAF et au plus tard le 31 décembre 2020.

Les opérateurs de compétences peuvent pendant cette période financer des organismes de formation, et notamment le conseil en évolution professionnelle, la formation de demandeurs d’emploi et le compte personnel de formation, en plus de leurs obligations prévues par les dispositions pérennes du code présentées ci-dessus. Ces actions, qui ont donc vocation à être transférées à terme à France Compétences et à la Caisse des dépôts et consignations, sont alors prises en charge dans une section financière spécifique.

Le III prévoit par ailleurs les dispositions applicables pour assurer la transition entre les OPCA et les opérateurs de compétences.

Les OPCA au 31 décembre 2018 deviennent de plein droit des opérateurs de compétences agréés pour l’ensemble de l’année 2019. Pour poursuivre leur activité au-delà du 1^{er} janvier 2020, les opérateurs ont l’obligation d’obtenir un nouvel agrément précédé par une convention de branche.

Cet agrément prend en compte la cohérence des champs professionnels et des filières économiques au regard des missions confiées. En l’absence d’accord au 1^{er} juin 2019, l’autorité administrative désigne pour chaque branche l’opérateur de compétences agréé.

Les éventuels transferts de biens, de droits et d’obligations jusqu’au 31 décembre 2020 ne donnent lieu à aucun paiement, droit, taxe ou impôt.

B. L'ARTICLE 20 HABILITE LE GOUVERNEMENT À CONFIER AUX ORGANISMES DE RECOUVREMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE LA COLLECTE LÉGALE

L'article 20 autorise le Gouvernement à prévoir, conformément à la procédure prévue à l'article 38 de la Constitution, par voie d'ordonnances pendant un délai de dix-huit mois :

– l'organisation du recouvrement, de l'affectation et le contrôle de l'ensemble des contributions prévues aux articles 17 et 18 du projet de loi ;

– l'harmonisation des dispositions législatives du code du travail, du code général des impôts, du code de la sécurité sociale et du code rural et de la pêche maritime ;

– des modifications en vue d'assurer la cohérence des textes et l'abrogation des dispositions devenues sans objet.

Si cette habilitation relativement longue se justifie par la complexité de ce transfert des missions de recouvrement de prélèvements, lesquelles font régulièrement l'objet de délégations législatives au profit du Gouvernement, la rapporteure insiste sur les limites nécessaires de son champ : bien qu'elle porte sur « l'affectation » des contributions, elle n'a pas pour objet de permettre des modifications substantielles des choix fiscaux (taux, assiette, fraction) du Parlement.

Une vigilance particulière devra être portée sur ce processus de transfert qui constitue de l'avis de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sollicitée par la rapporteure un défi important, y compris au regard de l'expérience menée en 2010 de transfert des cotisations chômage.

*

Outre huit amendements de coordination du Gouvernement et cinq amendements rédactionnels et de coordination de la rapporteure, la commission a adopté les amendements suivants :

– un amendement de la rapporteure qui complète les missions des opérateurs de compétences afin qu'ils promeuvent auprès des entreprises la formation en situation de travail (FEST) et la formation à distance (FOAD), reconnues pleinement à l'article 4 du projet de loi ; il s'agit d'inciter des entreprises qui n'envisagent pas nécessairement ces formes de formation, à y recourir en vue de construire des politiques de développement des compétences efficaces et variées ;

– un amendement de Mmes Vainqueur-Christophe et de Mme Bareigts qui prévoit la publication de la convention d'objectifs et de moyens entre l'État et les opérateurs de compétences ;

– un amendement du Gouvernement qui modifie le calendrier de mise en place des opérateurs de compétences ; les agréments des organismes existants expireraient en effet au 1^{er} janvier 2019 au lieu du 1^{er} janvier 2020 ; en l’absence de convention de branche désignant l’opérateur de compétences au 31 octobre 2018, l’autorité administrative désigne pour la branche concernée l’opérateur de compétences agréé ; il s’agit de désynchroniser deux modifications importantes que sont la procédure d’agrément et la mise en place du nouveau financement de l’alternance en vue d’assurer une meilleure mise en place de la réforme.

• A l’article 20, la commission a adopté un amendement de Mme Bénin et de M. Mathiasin qui renvoie au pouvoir réglementaire la détermination de la liste des informations relatives aux entreprises que les organismes du recouvrement (URSSAF, MSA, CGSS) doivent fournir à France compétences et aux opérateurs de compétences.

*

* *

Article 21

Contrôle de l’obligation de participation au développement de la formation professionnelle

Adopté par la commission avec modifications

L’article 21 simplifie et harmonise le régime de contrôle de la formation professionnelle dans le code du travail, tirant ainsi les conséquences de plusieurs modifications apportées par le projet de loi (la réunion des régimes juridiques de l’apprentissage et de la formation professionnelle continue au sein de la formation professionnelle, la création des opérateurs de compétences, la diversification des organismes chargés du conseil en évolution professionnelle). Il adapte également le régime des sanctions.

I. LE CONTRÔLE DES DÉPENSES DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D’APPRENTISSAGE SE CARACTÉRISE PAR DES PROCÉDURES DISTINCTES ET DES ACTEURS MULTIPLES

Tant le volume des dépenses engagées (24,9 milliards d’euros) que la nature des prestations versées par un nombre important d’acteurs à une multitude de prestataires (centres de formation d’apprentis et organismes de formation) exigent un contrôle étroit du champ de la formation professionnelle et de l’apprentissage. Ce contrôle, dont la responsabilité incombe en premier lieu à l’État, a pour principal objet la bonne utilisation des deniers publics à travers une évaluation juridique et parfois qualitative de la dépense.

La distinction entre l’apprentissage, modalité de formation initiale concurrente de l’éducation nationale, et la formation professionnelle continue se

traduit dans le domaine du contrôle par deux organisations parallèles, malgré certaines synergies au niveau opérationnel.

A. LE CADRE ACTUEL DU CONTRÔLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. Le contrôle de la formation professionnelle continue

● Le contrôle de la formation professionnelle continue est en réalité triple car il concerne à la fois l'origine des fonds reçus, la conformité de l'utilisation des fonds et la réalité des actions de formation.

Sur le plan opérationnel, il se situe à deux niveaux :

– le contrôle des employeurs par l'État qui vérifie que les contributions ont bien été versées par les employeurs aux OPCA, au titre de leur participation obligatoire au développement de la formation professionnelle (article L. 6361-1 du code du travail)⁽¹⁾ ; les employeurs doivent notamment pouvoir présenter les justificatifs établissant le bien-fondé des dépenses lorsque celles-ci sont libératoires de l'obligation fiscale et la réalité des actions de formation menées lorsqu'elles sont financées ou cofinancées par des fonds publics (article L. 6362-2)

– le contrôle des organismes dispensant des activités de formation ou qui les financent au titre de la contribution précitée (OPCA, fonds d'assurance formation des travailleurs indépendants).

Un contrôle est également exercé sur les activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation en matière de formation professionnelle continue (article L. 6361-2).

● S'agissant du contrôle de l'obligation de contribution des entreprises, il ressort de l'administration fiscale qui peut se saisir à l'expiration du délai de paiement du recouvrement des sommes qui auraient dû être versées aux OPCA.

● S'agissant du contrôle du financement de l'action de formation proprement dite et des organismes qui la dispensent, les services déconcentrés du ministère du travail vérifient la nature des prestations effectuées et l'usage des fonds perçus à partir des informations obligatoirement mises à sa disposition par les organismes.

Ainsi, ces prestataires sont tenus d'envoyer à la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirrecte) un bilan pédagogique et financier annuel, présentant leurs principales données d'activité. Ils doivent en outre pouvoir présenter des pièces justificatives pour chaque demande de paiement et justifier de l'origine des fonds reçus et le

(1) S'agissant de ces contributions, on pourra utilement se reporter au commentaire des articles 17 et 18.

bien-fondé des dépenses, ainsi que le détail des actions menées (articles L. 6362-5 et L. 6362-6).

Ces contrôles sont réalisés par les agents de l'inspection du travail, les inspecteurs de la formation professionnelle et des agents de la fonction publique formés, assermentés et commissionnés à cet effet par le préfet de région ou par le ministre lorsqu'il s'agit d'interventions au niveau national (article L. 6361-5).

2. Le contrôle de l'apprentissage

Comme pour la formation professionnelle continue, l'État contrôle les organismes publics chargés de collecter ou de financer les activités d'apprentissage, ainsi que les entreprises privées, lorsqu'elles ont conclu un contrat d'apprentissage.

- L'État exerce ainsi un contrôle administratif et financier sur les procédures de collecte et l'utilisation des ressources collectées par les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) (article L. 6252-4).

L'État contrôle également l'origine et l'emploi des fonds reçus, la nature, le bien-fondé et la réalité des dépenses exposées par les organismes gestionnaires de centres de formation d'apprentis (OGCFA) et par les établissements bénéficiaires de fonds de l'apprentissage et de subventions versés par les OCTA et les collectivités territoriales. L'État contrôle aussi les moyens mis en œuvre, la réalité de l'exécution et les dépenses pour assurer les prestations d'apprentissage des entreprises et établissements ayant conclu une convention avec les OGCFA (article L. 6252-4).

- Alors que le contrôle de la formation professionnelle se limite à un contrôle administratif et financier, l'apprentissage est également soumis à un contrôle pédagogique (article L. 6251-1). Les centres de formation d'apprentis peuvent ainsi être inspectés par l'État sous l'autorité du recteur d'académie (articles R. 6251-1 à R. 6251-5), par les services académiques de l'inspection de l'apprentissage (SAIA).

3. Des agents communs, une procédure commune

- À la notable exception du contrôle pédagogique des centres de formation d'apprentis, l'apprentissage et la formation professionnelle continue sont soumis à des corps de contrôle communs sur le plan administratif et financier.

Les 160 agents contrôlant la formation professionnelle continue, c'est-à-dire les agents de l'inspection du travail, les inspecteurs de la formation professionnelle et les agents publics formés, assermentés en commissionnés à cet effet (article L. 6361-5) sont également habilités à réaliser le contrôle des OCTA (article L. 6252-5).

Le contrôle administratif et financier des OGCF, des bénéficiaires de fonds de l'apprentissage et subventions des OCTA, des collectivités territoriales, des entreprises et des établissements conventionnés sont exercés par ces mêmes agents concurremment avec les corps d'inspection de l'apprentissage (article L. 6252-6).

- Des dispositions similaires s'appliquent en matière de procédure de contrôle.

Ainsi, en matière de justifications à apporter, la situation est la même pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage : tout organisme finançant ou exerçant des activités de formation professionnelle continue ou d'apprentissage doit communiquer les renseignements nécessaires aux agents de contrôle (articles L. 6252-7 à L. 6252-9 pour l'apprentissage et L. 6362-1 et L. 6362-2 pour la formation professionnelle continue).

L'administration peut procéder par contrôles sur pièces ou sur place dans les deux cas (articles L. 6252-4 pour l'apprentissage et L. 6362-8 pour la formation professionnelle continue).

Enfin, les sanctions prévues sont très similaires dans les deux champs : le manque de justificatifs relatifs à l'origine ou l'emploi des fonds, le bien-fondé et la conformité des dépenses et la réalité des actions prévues entraînent le remboursement des sommes versées par les organismes financeurs à ces organismes ou au Trésor public (articles L. 6252-10 pour l'apprentissage et L. 6362-3 pour la formation professionnelle continue). Les manquements constatés des OCTA peuvent donner lieu à une mise en demeure ou à un retrait de l'habilitation par l'autorité administrative compétente après mise en demeure (article L. 6252-11).

B. UN CONTRÔLE COMPLEXE ET PEU EFFICACE

Comme l'a relevé la Cour des comptes⁽¹⁾ dans son rapport annuel, plusieurs caractéristiques du marché de la formation professionnelle rendent les fraudes difficilement détectables : la diversité des acteurs, d'une part, mais aussi les très faibles barrières à l'entrée sur le marché des prestataires de formation, d'autre part.

- Une part importante des fraudes – dont le caractère intentionnel n'est pas toujours avéré – émane des organismes prestataires de formation. Si la plupart des fraudes détectées sont isolées et de faible ampleur (fausses listes d'émargement, surfacturation, majoration du nombre d'heures effectuées...⁽²⁾), certains mécanismes de grande envergure ont été mis au jour : en 2013, la Dirrecte

(1) Cour des comptes, « La formation professionnelle continue des salariés : construire une politique de contrôle et de lutte contre la fraude », Rapport public annuel, février 2017, p. 165-195.

(2) *Ibid.*, p. 171.

d’Île-de-France a saisi le parquet de Paris pour une escroquerie évaluée à plusieurs dizaines de millions d’euros pour des faits intervenus entre 2007 et 2012 ⁽¹⁾.

• Plusieurs facteurs expliquent ce développement important de la fraude en matière de prestations de formation. Le caractère immatériel des prestations facilite les possibilités de fraude, et le secteur des sociétés de formation est propice au blanchiment d’argent ⁽²⁾. La difficulté à détecter ces fraudes tient également au grand nombre d’organismes (76 551 en 2014) et à l’importante rotation sur ce marché (un tiers des prestataires présente moins de trois ans d’activité) ⁽³⁾. Cette forte rotation est facilitée par un accès souple à ce marché : les personnes souhaitant réaliser des actions de formation ne doivent effectuer qu’une déclaration peu contraignante auprès de l’administration (déclinaison de l’identité, du statut et de l’activité prévue). La diversité de statuts, entre organismes privés, formateurs individuels, organismes publics et parapublics jouerait également un rôle important.

Si l’essentiel des fraudes émane des prestataires de formation, certaines sont organisées par les employeurs – qui perçoivent par exemple un financement pour une formation dans le cadre d’un contrat de professionnalisation, sans dispenser cette formation au salarié. Enfin, des fraudes ont également été détectées au niveau des OPCA, consistant à créer des dossiers fictifs de remboursement ⁽⁴⁾.

160 agents de l’État ⁽⁵⁾ sont affectés au contrôle de la formation professionnelle ; ils contrôlent à la fois les actions de formation, les crédits du Fonds social européen cofinçant des actions de formation, la contribution supplémentaire à l’apprentissage et engagent chaque année entre 1 600 et 2 000 contrôles, pour l’essentiel sur les entreprises et les organismes de formation. Seulement 1 % environ des prestataires de formation susceptibles de l’être ont été contrôlés en 2014 ⁽⁶⁾ ; une simplification du contrôle est ainsi jugée nécessaire par la Cour qui relève dans son rapport d’activité 2017 que « *la répartition des effectifs est non seulement déconnectée des priorités d’action identifiées au niveau national, mais également des flux d’activité* » ⁽⁷⁾. Le rapport pointe notamment le fait que la politique de contrôle relève de la délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), alors que les agents de contrôle sont rattachés aux Dirrectes et Diecctes.

(1) *Ibid.*, p. 172.

(2) *Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin)*, Rapport d’activité 2011, p. 14.

(3) *Cour des comptes*, *op. cit.*, p. 169.

(4) *Ibid.*, p. 173.

(5) *Étude d’impact du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, 26 avril 2018, p. 208.

(6) *Cour des comptes*, *op. cit.*, p. 178.

(7) *Ibid.*, p. 174.

II. L'ARTICLE 21 SIMPLIFIE ET AMÉLIORE LE CONTRÔLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. Les modifications résultant de l'harmonisation du régime de contrôle de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage

Le présent projet de loi procédant à une harmonisation des droits applicables à la formation professionnelle et à l'apprentissage⁽¹⁾, la distinction entre les deux parties du code du travail relatives au contrôle de la formation professionnelle continue, d'une part, de l'apprentissage, d'autre part, n'a plus d'objet. L'article 21 du projet de loi unifie en conséquence les modalités pour l'apprentissage et la formation professionnelle continue.

• Les 1°, *b*) du 3°, 4°, *b*) du 8°, *a*) du 10° et 15° du I procèdent aux modifications rédactionnelles rendues nécessaires par la suppression de la notion de formation professionnelle « *continue* » dans la partie du code relative au contrôle de la formation professionnelle respectivement aux articles :

– L. 6361-2 relatif au contrôle des activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation ;

– L. 6361-3 autorisant les agents de contrôle à solliciter des experts sur les moyens mis en œuvre pour la formation professionnelle

– L. 6362-3 relatif à la justification de l'emploi des fonds de la formation professionnelle et la sanction prévue en cas de mésusage de ceux-ci ;

– L. 6362-5 relatif aux documents et pièces que les organismes contrôlés pour les activités de formation professionnelle qu'ils exercent doivent présenter lors du contrôle ;

– L. 6362-8 relatif à la nature du contrôle.

• Ce rassemblement du contrôle au sein du régime qui était celui de la formation professionnelle continue entraîne par conséquent un élargissement de son application aux organismes gestionnaires de centres de formation et d'apprentissage (CFA) non plus seulement sur l'origine et l'emploi des fonds versés (article L. 6252-4 du code du travail relatif au contrôle de l'apprentissage), mais aussi sur les actions de formation elles-mêmes.

L'article premier du projet de loi a par ailleurs redéfini les activités de formation professionnelle⁽²⁾. En tirant les conséquences de cette nouvelle définition, l'article 21 procède à un élargissement des organismes soumis au contrôle administratif et financier de l'État. L'article L. 6313-1⁽³⁾ définit les quatre types d'actions qui entrent dans le champ de la formation professionnelle :

(1) Sur ce point, on pourra utilement se reporter aux commentaires des articles 4, 11 et 16.

(2) Se reporter au commentaire de l'article premier du présent projet de loi.

(3) Se reporter au commentaire de l'article 4 du présent projet de loi.

- les actions de formation ;
- les bilans de compétences ;
- les actions de validation des acquis de l’expérience ;
- les actions d’apprentissage.

Les **1°**, **2° b)** du **3°**, **4°**, **6°**, **a)** et **b)** du **8°**, **9°**, **a)** du **11°**, **13°**, **a)** du **14°** et **17°** du **I** procèdent aux modifications rédactionnelles rendues nécessaires par la nouvelle définition des activités de formation respectivement aux articles :

– L. 6361-1 relatif aux actions conduites par les employeurs qui feront l’objet d’un contrôle ;

– L. 6361-2 relatif aux organismes soumis au contrôle ;

– L. 6362-1 relatif aux organismes tenus de transmettre aux agents de contrôle les renseignements nécessaires ;

– L. 6362-3 relatif à la justification de l’emploi des fonds de la formation professionnelle et la sanction prévue en cas de mésusage de ceux-ci ;

– L. 6362-4 et L. 6362-6 relatifs aux pièces que les employeurs et prestataires d’action de formation doivent présenter lors du contrôle ;

– L. 6362-7 relatif au versement de la pénalité dans le cas d’une décision de rejet d’une dépense visant la formation professionnelle ;

– L. 6362-7-2 relatif à la sanction en cas d’usage de documents visant à obtenir le versement indu d’une aide ;

– L. 6362-11 relatif à la liste des organismes que l’autorité administrative doit informer des constats opérés suite au contrôle.

2. Les modifications résultant de la création de nouveaux acteurs

La transformation des OPCA en opérateurs de compétences ⁽¹⁾ entraîne notamment la fin de leur mission de collecte, ce qui implique de nombreuses modifications rédactionnelles.

● Le **a)** du **3°** du **I** tire ainsi les conséquences des modifications apportées par le projet de loi à propos des entités soumises au contrôle administratif et financier de l’État, notamment par la transformation des OPCA en opérateurs de compétences et la création de France Compétences, qui remplace le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels dans son champ de compétences, tout

(1) S’agissant de cette transformation, on pourra utilement se reporter au commentaire des articles 19 et 20.

en assurant une mission de financement des organismes chargés de réaliser des conseils en évolution professionnelle (CEP).

Aussi, selon la nouvelle rédaction de l'article L. 6361-2, l'État exerce un contrôle administratif et financier sur les activités de formation professionnelle réalisées par les différents opérateurs et organismes, ceux mentionnés par l'article L. 6361-3, mais aussi les opérateurs de compétences et organismes chargés de réaliser des conseils en évolution professionnelle et les travailleurs indépendants.

Le 6° du I tire les conséquences de la substitution des opérateurs de compétences aux OPCA et de France Compétences au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, ainsi que de la nouvelle mission de la Caisse des dépôts⁽¹⁾ comme gestionnaire technique et financier des comptes personnels de formation (CPF) en actualisant la liste des organismes tenus de transmettre aux agents de contrôle les renseignements nécessaires prévue à l'article L. 6362-1.

3. Les modifications résultant de la création de la contribution unique

Le 5° du I supprime la sous-section 2 du chapitre I^{er} du titre VI, relative au contrôle de l'obligation de financement des employeurs.

Composée d'un article L. 6361-4 unique, elle habilite les agents de contrôle à contrôler le respect, par les employeurs, de leur obligation de développement de la formation professionnelle continue (chapitre I^{er} du titre III). Ces agents ne sont toutefois pas habilités à contrôler les travailleurs indépendants, membres des professions libérales et autres professions non salariées (sous-section 2 de la section IV). Cet article est sans objet dès lors que le contrôle des contributions des employeurs a vocation à être assuré, comme le prévoit l'article 20 du projet de loi, par les URSSAF⁽²⁾ et, pour l'abondement obligatoire prévu à l'article L. 6323-13, par la DIRECCTE (*cf.* ci-dessous).

Le 7° du I réécrit l'article L. 6362-2 relatif aux pièces que les employeurs doivent présenter aux agents de contrôle afin de tenir compte du fait que les articles L. 6331-2, L. 6331-9 à L. 6331-11, et L. 6331-28, relatifs à la contribution des employeurs à la formation professionnelle continue, ont été abrogés par l'article 17 du projet de loi.

Le 17° tire les conséquences des modifications apportées par le projet de loi quant au renforcement des opérateurs du conseil en évolution professionnelle, aux nouveaux financeurs, en les faisant figurer dans la liste des organismes que l'autorité administrative doit informer des constats opérés à la suite d'un contrôle.

(1) *Se reporter aux commentaires des articles 1 et 18.*

(2) *Se reporter au commentaire de l'article 20 du projet de loi.*

4. Les modifications résultant des nouvelles règles relatives au compte personnel de formation

Le 2° du I réécrit l'article L. 6361-1 en vue d'une harmonisation avec les modifications issues du projet de loi de la liste des organismes dont les actions de financement entraînent le contrôle des dépenses de formation engagées : il s'agit dorénavant de l'État, des collectivités territoriales, de Pôle emploi et des opérateurs de compétences.

Les obligations en matière de formation professionnelle prévues par l'article L. 6315-1 ont été modifiées par l'article 6 du projet de loi. Dans le droit proposé, le salarié doit bénéficier tous les deux ans d'un entretien professionnel concernant son évolution professionnelle, ses qualifications et son emploi, ainsi que deux des quatre mesures suivantes (trois mesures avant le présent projet de loi) :

- une action de formation ;
- l'acquisition d'éléments de certification ;
- une progression salariale ou professionnelle ;
- une proposition d'abondement de son compte personnel de formation au moins équivalente à la moitié des droits acquis du salarié (nouveau).

L'article L. 6323-13 dans la rédaction proposée à l'article 1^{er} du projet de loi prévoit, en cas de non-respect de ces obligations, l'abondement dans des conditions définies en conseil d'État du CPF du salarié lésé et le versement d'une somme forfaitaire en cas de non-abondement du CPF. Le contrôle est opéré par les services de la DIRECCTE ⁽¹⁾.

Les 2°, 7° du I et III inscrivent ainsi le respect du principe d'abondement parmi les objets du contrôle de l'État.

5. De nouvelles modalités de contrôle tournées vers l'efficacité de la dépense

L'article renforce le contrôle des organismes réalisant des actions de formation professionnelle en prévoyant le contrôle, non plus de la simple « *réalité des actions* », mais en contrôlant les objectifs définis, la réalité des actions et les moyens pour y parvenir.

Le c) du 8° du I étend à l'article L. 6362-3 les buts que peuvent légalement poursuivre les prestataires de formation dans l'utilisation des fonds de la formation professionnelle qu'ils reçoivent. Ces nouveaux buts qui peuvent être pris en compte correspondent à ceux mentionnés aux articles L. 6313-2 à

(1) Étude d'impact du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, 26 avril 2018, p. 211.

L. 6313-8 créés à l'article 4 du projet de loi ⁽¹⁾. Ils intègrent donc les nouvelles catégories de formation ainsi que les différents objectifs que peuvent poursuivre les fonds (développement des qualifications dans l'entreprise, soutien aux demandeurs d'emploi, ...).

Le 9° du I inscrit ainsi dans les documents et pièces à présenter par les employeurs aux agents de contrôle, prévus à l'article L. 6362-4, ceux « *justifiant les objectifs et la réalisation des actions* » ; aussi, alors que les agents de contrôle doivent dans le droit en vigueur contrôler seulement la « *réalité des actions de formation* » entreprises par les employeurs, ceux-ci devraient dans le droit proposé justifier non plus seulement de l'existence des actions de formation prétendument réalisées, et ce sans moyen déterminé, mais des objectifs, de la réalisation des actions, ainsi que des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs.

Les b) et c) du 10° du I posent à l'article L. 6362-5 relatif aux obligations des organismes de formation lors des opérations de contrôle l'exigence de respect des obligations aux dispositions réglementaires, en plus des dispositions légales, dans l'hypothèse où certaines règles d'utilisation des fonds seraient issues d'une norme réglementaire autonome

Dans le même esprit, le b) du 11° du I, qui modifie l'article L. 6362-6, vise à améliorer le contrôle de l'effectivité des actions de formation réalisées par les prestataires d'actions de formation les documents et pièces qui établissent non plus seulement « *la réalité de ces actions* » (de formation, au sens du L. 6313-1), mais « *les objectifs et la réalisation de ces actions ainsi que les moyens mis en œuvre à cet effet* ».

6. L'adaptation du régime des sanctions ⁽²⁾

• Le 12° du I crée deux articles L. 6362-6-1 et L. 6362-6-2, dans la section 1 du chapitre II relative à l'accès aux documents et justifications à apporter, afin de prévoir des sanctions pour les organismes nouvellement créés (opérateurs de compétences) ou nouvellement contrôlés (organismes de réalisation des activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation en matière de formation professionnelle). Ces deux articles prévoient des pénalités pour :

– les opérateurs de compétences, les organismes habilités à percevoir la contribution de financement des travailleurs indépendants (prévue à l'article L. 6331-48), et les organismes chargés d'apporter des conseils en évolution professionnelle financés par France Compétences qui auraient employé des fonds injustifiés, lorsqu'ils ont fait l'objet d'une décision de rejet de l'autorité administrative prévue à l'article L. 6362-10 ; ceux-ci doivent alors verser au

(1) Pour le détail de ses nouveaux objets légaux de la formation professionnelle, on pourra se reporter au commentaire de l'article 4.

(2) Certaines dispositions relatives aux sanctions applicables aux centres de formation d'apprentis sont prévues à l'article 11. Se reporter au commentaire de l'article 11.

Trésor public une pénalité financière correspondant au montant de la somme correspondant à l'emploi de fonds injustifié (article L. 6362-6-1 nouveau).

– les organismes réalisant des activités d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation en matière de formation professionnelle et dont l'État participe au financement, qui auraient réalisé des dépenses non conformes à leur objet reversent à ce dernier une partie de ces dépenses, à due proportion de sa participation financière.

En revanche, plusieurs modifications apportées par l'article 21 suppriment des sanctions :

• Le **b)** du **14°** du **I** réduit le champ de la faute mentionnée à l'article L. 6362-7 : celui-ci oblige, dans le droit en vigueur, l'employeur ou prestataire de formation ayant fait usage frauduleux de documents – pour se soustraire à ses obligations en matière de formation professionnelle ou pour percevoir indûment une aide – à reverser le montant indûment perçu ou « *imputé à tort sur l'obligation en matière de formation* » au Trésor public. Il est proposé de supprimer cette faute devenue sans objet.

En effet, les employeurs ne peuvent plus imputer des sommes indûment sur l'obligation en matière de formation, en raison de la modification des règles de contribution issue de l'article 17. Par ailleurs, le fait d'éluider ces obligations a vocation à être directement sanctionné par les URSSAF à partir du moment où celles-ci seront chargées de recouvrer les contributions.

• Le **16°** du **I** supprime l'hypothèse d'un rejet des dépenses dans la procédure des versements des indemnités à l'article L. 6362-10.

Le **c)** du **11°** du **I** précise à l'article L. 6362-6 que le remboursement prévu au second alinéa concerne uniquement les sommes « *indûment* » perçues et non la totalité, comme pouvait le faire croire la précédente rédaction).

7. Les dispositifs d'entrée en vigueur et transitoires

Le **II** définit les dates d'entrée en vigueur des dispositions du **I**.

Il instaure un régime spécifique pour les **2°** et **7°** du **I** qui concernent les contrôles de la collecte et de l'application par les URSSAF et CMSA. Leur entrée en vigueur est logiquement conditionnée à celle de l'ordonnance prévue à l'article 20 autorisant ladite collecte ⁽¹⁾.

Le **III** tire les conséquences du décalage entre l'entrée en vigueur de la majorité des dispositions du **I** et celle des alinéas **2°** et **7°** ; il instaure des dispositions transitoires afin d'assurer la permanence du contrôle sur les dépenses des employeurs au titre de leur obligation de participation au développement de la

(1) Se reporter au commentaire de l'article 20 du présent projet de loi.

formation professionnelle pendant la période précédant l'entrée en vigueur des ordonnances organisant les modalités du contrôle de la collecte par le réseau des URSSAF. Le droit transitoire proposé correspond à l'application des articles L. 6361-1 (contrôle par l'État des anciennes contributions) et L. 6362-2 (justificatifs des anciennes contributions) dans la rédaction du droit en vigueur.

Le **IV** prévoit le maintien des procédures de contrôle de nature à constater des manquements de la part d'organismes qui auraient cessé leur activité, conformément aux nouvelles dispositions proposées par la loi trois ans après leur dernière activité.

Ces dispositions permettent de s'assurer que la disparition du cadre juridique n'entraîne pas une impunité pour les organismes qui auraient enfreint le cadre administratif et financier sous l'ancien état du droit.

*

La commission a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure et deux amendements de coordination du Gouvernement.

*

* *

CHAPITRE VI Dispositions outre-mer

Article 22

Dispositions applicables dans les départements et dans certaines collectivités de l'outre-mer

Adopté par la commission sans modification

L'article 22 procède à l'adaptation de l'application du projet de loi aux départements d'outre mer. Les modifications apportées sont pour l'essentiel de nature rédactionnelle.

Le **I** tire les conséquences de l'application de la réunion de l'essentiel des régimes de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage en renommant le chapitre II du titre II du livre V de la sixième partie du code du travail consacré à l'apprentissage. Son intitulé devient « *Dispositions spécifiques à l'apprentissage* ».

Le **II** tire les conséquences de l'inapplication de l'article L. 214-3-1 du code de l'éducation (carte régionale des formations initiales arrêtée par le conseil régional) à l'apprentissage, issue de l'article 15 du projet de loi, pour le département de Mayotte en procédant à une précision rédactionnelle à l'article L. 6521-3 du code du travail

Le 1° et le 2° du **III** supprime l'adjectif « *continue* » qui qualifiait la formation professionnelle dans l'intitulé du chapitre III du titre II du livre V de la sixième partie, ainsi que dans la section 1 de ce même chapitre.

Les 3° et 4° du **III** modifient l'article L. 6523-1, qui prévoit dans le droit en vigueur la collecte par des OPCA interprofessionnels dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces ajustements rédactionnels tiennent compte de la fin de mission de collecte par les OPCA, et de la transformation de ces derniers en opérateurs de compétences.

Le 5° du **III** fait de même à l'article L. 6523-2 qui prévoit que les OPCA interprofessionnels qui interviennent dans les collectivités précitées rendent des comptes aux OPCA à compétence nationale des fonds collectés.

Le 6° du **III** abroge l'article L. 6523-5-3 qui prévoyait l'adaptation à Mayotte du taux de la contribution à la formation professionnelle continue, supprimée par l'article 17 du projet de loi.

Le 7° du **III** réécrit l'article L. 6523-6-1 qui, dans le droit en vigueur, adapte la mise en œuvre du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle dans les collectivités citées au 3 et 4° du **III** afin de tenir compte de la réécriture de l'article L. 6123-3 à l'article 16 du projet de loi.

Comme aujourd'hui, la notion d'organisations « *représentatives* » est complétée par celle d'organisations « *les plus représentatives au niveau régional* », afin de tenir compte des spécificités du paysage patronal et syndical dans ces territoires.

Le 8° du **III** abroge la section 3 *ter* qui comprend les articles L. 6523-6-2 et L. 6523-6-3 relatifs à l'adaptation respectivement dans les collectivités précitées hors Mayotte et à Mayotte des comités paritaires interprofessionnels régionaux pour l'emploi et la formation (COPAREF), supprimés par l'article 16 du projet de loi.

Le 9° du **III** réécrit l'article L. 6523-7 qui renvoie, dans le droit en vigueur, à un décret en Conseil d'État les adaptations nécessaires à l'application des dispositions relatives à l'accès à des actions de formation professionnelle continue, aux obligations de l'employeur en matière de formation de ses salariés, au congé individuel de formation et au financement par les employeurs de la formation professionnelle.

L'ensemble de ces dispositifs étant entièrement revus par les autres articles du projet de loi, la rédaction proposée renvoie à un décret simple les modalités particulières d'application de l'ensemble de la partie du code du travail relative à la formation professionnelle. Sont notamment concernés le financement de la formation professionnelle et les opérateurs de compétences.

Le **IV** abroge le chapitre IV relatif à l'application de la validation des acquis de l'expérience (VAE) aux collectivités précitées.

Le V renvoie à un décret simple la suppression progressive du plafond de la sécurité sociale applicable à Mayotte pour le calcul de la contribution unique des employeurs de plus de 11 salariés en 2018, 2019, 2020 et 2021.

*
* *

CHAPITRE VII Dispositions diverses et d'application

Article 23

Ratification d'ordonnances relatives à l'universalisation du compte personnel d'activité et au droit du travail applicable à Mayotte

Adopté par la commission sans modification

L'article 23 procède à la ratification de trois ordonnances relatives au droit du travail, sans y apporter de modification.

Les deux premières ordonnances concrétisent l'ambition d'universalité du compte personnel d'activité (CPA), inscrite dès la loi du 8 août 2016 ayant créé le dispositif. Elles ouvrent ainsi l'accès du CPA aux agents publics et à ceux des chambres consulaires.

La troisième ordonnance adapte le droit du travail à Mayotte, tirant les conséquences de la départementalisation de ce territoire. La partie législative du code du travail lui est ainsi applicable depuis le 1^{er} janvier 2018 sous réserve d'un certain nombre d'adaptations, de dispositifs transitoires et d'entrées en vigueur échelonnées de certains dispositifs jusqu'au 1^{er} janvier 2022.

I. LA CONCRÉTISATION DE L'UNIVERSALITÉ DU COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ

A. LE CHAMP DES DEUX HABILITATIONS RELATIVES AU COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ

• Le compte personnel d'activité (CPA) a été conçu, dès l'origine, comme un dispositif universel, ouvert à tout actif quel que soit son statut.

L'article 38 de la loi du 17 août 2015 ⁽¹⁾ – qui a donné un premier fondement législatif au dispositif – prévoit qu'un CPA rassemble les droits sociaux personnels pour toute personne « *indépendamment de son statut* ».

L'article 39 de la loi du 8 août 2016 ⁽¹⁾, par ailleurs, a posé les bases d'un CPA universel ouvert à tout actif. Inscrivant le dispositif dans le code du travail,

(1) Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

l'article précité couvre dans un premier temps les salariés, les travailleurs indépendants, les membres des professions libérales et des professions non-salariés et leurs conjoints collaborateurs.

L'extension du CPA – et, le cas échéant, des dispositifs qui le composent, tel que le compte personnel de formation (CPF) –, aux agents publics et aux agents des chambres consulaires avait alors été renvoyée à un texte ultérieur, dans le cadre de deux habilitations accordées au Gouvernement pour légiférer par ordonnances pour ces deux publics.

Les spécificités et la technicité du droit de la fonction publique et les dispositions dérogatoires en matière de formation et de santé et de sécurité au travail justifiaient pleinement le recours à des habilitations à légiférer par voie d'ordonnances.

● La première habilitation, inscrite à l'article 44 de la loi du 8 août 2016 précitée, vise les agents publics.

Elle définit six objets, qui dépassent la seule extension du CPA aux agents publics pour procéder, dans le même temps, à une adaptation des règles en matière de formation et de santé et de sécurité au travail.

Le champ de l'habilitation couvre ainsi :

– la mise en œuvre d'un CPA pour chaque agent public, permettant l'information sur les droits à formation et les droits sociaux liés à la carrière professionnelle et l'utilisation des droits inscrits ;

– la définition des conditions d'utilisation et des modalités de gestion du compte ;

– la définition des règles de portabilité, y compris en cas de changement de statut ;

– le renforcement des garanties en matière de formation, notamment les droits et congés afférents ;

– le renforcement des garanties applicables en matière de prévention et d'accompagnement de l'inaptitude physique et l'amélioration du régime des accidents de service et des maladies professionnelles ;

– l'adaptation de la plateforme de services en ligne.

Devant être publiée dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi, cette ordonnance devait faire l'objet d'un projet de loi de

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

ratification déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de sa publication. Cette double condition calendaire a été respectée.

● La seconde habilitation, inscrite à l'article 45 de la loi du 8 août 2016 précitée, vise les agents des chambres consulaires.

Ces agents ont en effet un statut spécifique, à la fois distinct de celui de la fonction publique et dérogatoire au droit privé. Défini par une commission paritaire nationale (CPN) en application de la loi du 10 décembre 1952⁽¹⁾, ce statut couvre les trois grands réseaux consulaires que sont les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture et les chambres de métiers et de l'artisanat.

Le champ de l'habilitation couvre les mêmes items que celui relatif aux agents publics, à l'exception des dispositions relatives aux droits et congés de formation et aux garanties applicables en matière de santé et de sécurité au travail.

Sont ainsi visées :

– la mise en œuvre d'un CPA pour chaque agent des chambres consulaires, permettant l'information sur les droits à formation et les droits sociaux liés à la carrière professionnelle et l'utilisation des droits inscrits ;

– la définition des conditions d'utilisation et des modalités de gestion du compte ;

– la définition des règles de portabilité, y compris en cas de changement de statut ;

– l'adaptation de la plateforme de services en ligne.

Devant également être publiée dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi, cette ordonnance devait faire l'objet d'un projet de loi de ratification déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de sa publication. Ici aussi, cette double condition calendaire a été respectée.

B. LE CONTENU DES DEUX ORDONNANCES RELATIVES AU COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ

Le **I** et le **II** de l'article 23 procèdent aux ratifications respectives des deux ordonnances sans y apporter de modification.

● L'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique concrétise l'ouverture du CPA aux agents publics.

(1) Loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers.

Elle contient 13 articles répartis en trois titres.

Le **titre premier** précise les modalités d'ouverture et d'adaptation du CPA aux agents publics :

– l'**article 1er** précise l'objet du droit à la formation professionnelle tout au long de la vie pour les fonctionnaires ;

– l'**article 2** identifie les deux composantes du CPA des agents publics, avec le compte personnel de formation et le compte d'engagement citoyen. Ces deux outils ont pour objet de renforcer l'autonomie et la liberté d'action de chaque titulaire de compte et de faciliter son évolution professionnelle. Un service en ligne gratuit permet la libre consultation des droits par son titulaire ;

– l'**article 3** fixe le régime du CPF, qu'il s'agisse des formations auxquelles il ouvre droit – c'est-à-dire toute action de formation (hors celles relatives à l'adaptation aux fonctions exercées) ayant pour objet l'acquisition d'un diplôme, d'un titre, d'une certification de qualification professionnelle ou le développement des compétences nécessaires à la mise en œuvre du projet d'évolution professionnelle –, des modalités d'alimentation – avec un plafond de 150 heures et de mobilisation du compte – ou de l'articulation avec les autres dispositifs de formation – notamment les bilans de compétences et les congés pour validation des acquis de l'expérience. Il garantit l'application du principe de portabilité, permettant la conservation des droits y compris en cas de changement de statut ;

– l'**article 4** procède à l'extension des dispositions prévues par les trois articles précédents aux contractuels ;

– l'**article 5** précise le principe de portabilité des droits pour les agents qui perdent la qualité d'agent public ;

– les **articles 6 et 7** comportent des dispositions de coordination pour les fonctionnaires et les agents contractuels de la fonction publique territoriale.

Le **titre II**, ensuite, renforce les garanties applicables aux agents publics en matière de prévention et d'accompagnement de l'inaptitude physique et renforce les droits et congés liés à la santé au travail :

– l'**article 8** simplifie l'accès au temps partiel thérapeutique, en supprimant la condition de six mois d'arrêt continu pour une maladie d'origine non professionnelle avant l'ouverture du droit. En outre, l'avis de l'instance médicale compétente sera limité aux seuls cas où les avis du médecin traitant et du médecin agréé par l'administration divergent ;

– l'**article 9** prévoit une période de préparation au reclassement qui pourrait être mobilisée par les employeurs publics pour accompagner les agents devenus inaptes – ou sur le point de l'être – et dont les besoins de reconversion

sont avérés. Pouvant durer jusqu'à un an, cette période de préparation au reclassement vaut service effectif et permettra de faciliter la reconversion d'agents dont l'inaptitude définitive à tout emploi public n'a pas été prononcée ;

– l'**article 10** crée un régime de présomption d'imputabilité au service pour les accidents de service et certaines maladies professionnelles contractées dans certaines conditions. Il instaure un congé pour invalidité temporaire imputable au service lorsque l'incapacité temporaire de travail de l'agent est consécutive à un accident de service, à un accident de trajet ou à une maladie professionnelle, pour les cas où l'accident ou la maladie est reconnu imputable au service.

Le **titre III**, enfin, aménage l'entrée en vigueur des articles précités par des dispositions transitoires et finales :

– l'**article 11** précise les modalités de reprise des droits acquis, au 31 décembre 2016, au titre du droit individuel à la formation (DIF), ainsi que les modalités de calcul des droits ouverts au titre du nouveau régime pour l'année 2017 ;

– l'**article 12** renvoie à un décret la fixation de la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au système en ligne gratuit et au plus tard le 1^{er} janvier 2020 ;

– l'**article 13** précise la responsabilité des ministres compétents dans la mise en application des dispositions précitées.

L'ensemble de ces dispositions ont été précisées par le décret du 6 mai 2017 ⁽¹⁾.

• L'ordonnance n° 2017-43 du 19 janvier 2017 mettant en œuvre le compte personnel d'activité pour différentes catégories d'agents des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers et de l'artisanat concrétise l'ouverture du CPA aux agents des chambres consulaires.

Les cinq articles qui la composent prévoient :

– l'extension et l'adaptation aux réseaux consulaires du CPA, composé du CPF et du CEC (**article 1^{er}**). Ici aussi, le compte professionnel de prévention (C2P) n'est donc pas applicable ;

– les modifications et interprétations nécessaires à l'adaptation du CPA aux établissements des réseaux consulaires (**article 2**). Les CPN sont notamment chargées de définir les listes de formations éligibles, d'abonder en heures le compte des agents et de définir les conditions de plafonnement et de mutualisation des frais de formation ;

(1) Décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

– les modalités d’adaptation du service en ligne gratuit permettant la consultation des droits inscrits sur le CPA, à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2020 (**article 3**) ;

– la transition entre le dispositif du DIF et celui du CPF – les heures acquises au 31 décembre 2016 étant intégrées au nouveau compte (**article 4**) ;

– la responsabilité des ministres compétents dans la mise en application des dispositions précitées (**article 5**).

L’ensemble de ces dispositions ont été précisées par le décret du 29 décembre 2017 ⁽¹⁾.

II. L’APPLICATION DE PLEIN DROIT DU CODE DU TRAVAIL À MAYOTTE

A. COLLECTIVITÉ DE MAYOTTE EST DEVENU TRAVAIL À MAYOTTERIÉS. OND DE LA SÉCURITÉ SOCIALE APPLICABLE À MAYOTTE POUR LE CALCUL DE LLE CHAMP DE L’HABILITATION ISSUE DE LA LOI DU 8 AOÛT 2016

La collectivité de Mayotte est devenue un département d’outre-mer le 31 mars 2011 ⁽²⁾, se voyant dès lors appliquer progressivement le principe d’identité législative prévu à l’article 73 de la Constitution.

Dans son document stratégique « *Mayotte 2015 : une ambition pour la République* », le Gouvernement s’était engagé auprès des élus locaux mahorais à « *assurer l’alignement sur le code du travail d’ici à 2018* » en vue de rendre les conditions de travail plus attractives sur place. Le département de Mayotte continuait ainsi jusqu’à une date récente à appliquer le code du travail créé par l’ordonnance n°91-246 du 25 février 1991, qui reprenait elle-même une partie du code applicable depuis 1952 s’agissant notamment des délégués du personnel et du tribunal du travail, alors qu’elle était encore une collectivité *sui generis*. Après de multiples modifications, notamment en 2005 ⁽³⁾, il s’agissait donc de balayer l’ensemble des dispositions du code du travail en vue de cette adaptation.

Compte tenu de l’ampleur du travail technique d’adaptation législative, l’article 120 de la loi du 8 août 2016 a par conséquent prévu :

– d’abroger le code du travail de Mayotte au 31 décembre 2017 et de rendre applicable le code du travail au 1^{er} janvier 2018;

(1) Décret n° 2017-1872 du 29 décembre 2017 mettant en œuvre le compte personnel d’activité pour différentes catégories d’agents des chambres d’agriculture, des chambres de commerce et d’industrie, et des chambres de métiers et de l’artisanat.

(2) En application de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte

(3) Ordonnance n° 2005-44 du 20 janvier 2005 relative au droit du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle à Mayotte

– d’habilitier le Gouvernement à rendre applicables les dispositions législatives du code du travail à Mayotte, sous réserve des adaptations législatives nécessaires, après concertation des organisations syndicales et patronales représentatives au niveau départemental.

La durée d’habilitation, confiée pour quatorze mois, soit jusqu’au 10 octobre 2018, a été pleinement respectée, de même que l’engagement gouvernemental précité, puisque l’ordonnance d’adaptation du code du travail à Mayotte a été signée le 25 octobre 2017.

B. LE CONTENU DE L’ORDONNANCE DU 25 OCTOBRE 2017

• Le **chapitre I** de l’ordonnance assure les adaptations nécessaires pour l’application à Mayotte de la partie législative du code du travail.

Le rapport remis au Président de la République présentant l’ordonnance ⁽¹⁾ rappelle que pour ce faire, le Gouvernement s’est donné comme objectif d’aligner autant que possible ces adaptations sur celles qui sont déjà applicables en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion.

L’**article 1^{er}** pose le principe d’une application de plein droit de la partie législative du code du travail à Mayotte.

Il en résulte un faible nombre d’adaptations rappelées ci-dessous :

– le maintien d’une commission consultative du travail qui regroupe les partenaires sociaux sous l’égide du préfet (**article 3**) ;

– la possibilité de fixer des jours fériés spécifiques pour tenir compte des traditions locales (**article 4**) ; il s’agit notamment du jour de commémoration de la fin de l’esclavage (27 avril) et de quatre jours fériés liés à la culture musulmane ;

– le maintien transitoire de cotisations et de normes spécifiques adaptées en matière d’assurance chômage en vue d’un alignement progressif sur les normes fixées par l’UNEDIC (**article 6**) ;

– le renvoi au pouvoir réglementaire de la fixation de seuils (obligation d’emploi des personnes handicapées à l’**article 6**) ou de taux particuliers (garantie financière des entreprises de travail temporaire, revalorisation de l’allocation spécifique de solidarité, financement de la formation professionnelle à l’**article 7**) pour tenir compte de la situation économique spécifique du département ;

– le maintien de l’application spécifique de certaines normes collectives de travail édictées sous l’empire du code du travail applicable à Mayotte (**article 2**) ;

(1) *Rapport au Président de la République relatif à l’ordonnance n° 2017-1491 du 25 octobre 2017 portant extension et adaptation de la partie législative du code du travail, et diverses dispositions relatives au travail, à l’emploi et à la formation professionnelle à Mayotte.*

– le maintien d’une application progressive des dispositions du code de la sécurité sociale, notamment dans la gestion des organismes, avec un objectif de convergence à moyen terme (**articles 3 et 6**).

● Le **chapitre II** supprime dans une trentaine de codes l’ensemble des références à un code spécifique à Mayotte et lui rend applicables les dispositions de droit du travail qui trouvent leur fondement dans d’autres codes comme :

– le code de l’action sociale et des familles pour les conditions de travail des assistants maternels et familiaux, pour les éducateurs et les aides familiaux (**article 10**) ;

– le code de l’éducation pour la formation professionnelle et l’apprentissage (**article 16**) ;

– le code de la propriété intellectuelle (pour le salaire minimum des pigistes notamment) (**article 23**) ;

– le code du sport pour les sportifs professionnels (**article 27**);

– le code des transports pour les conducteurs routiers, les gens de mer et le personnel aérien (**article 28**).

Il fait de même pour des dispositions non codifiées, notamment sur la procédure de référé en matière de contentieux du travail.

● Le **chapitre III** prévoit une entrée en vigueur différée de certaines dispositions ainsi que des dispositifs transitoires.

Si la plupart des dispositions nouvelles entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2018, d’autres modifications voient leur application échelonnée jusqu’au 1^{er} janvier 2022 (**articles 32 à 34**) :

– les dispositions relatives aux services de santé au travail, au compte personnel de formation, au compte d’engagement citoyen et au compte personnel d’activité n’entrent en vigueur qu’au 1^{er} janvier 2019 ;

– les dispositions relatives au chèque emploi service universel et au chèque emploi associatif n’entrent en vigueur qu’au 1^{er} janvier 2020 ;

– les dispositions relatives au conseil des prud’hommes, au portage salarial, à la prévention des risques professionnels, journée de solidarité, financement du congé individuel de formation pour certains salariés ne s’appliquent qu’à compter du 1^{er} janvier 2021 ;

– les dispositions relatives aux techniques de sécurité des machines et des équipements de travail ne s’appliquent qu’à compter du 1^{er} janvier 2022, au plus tard.

Par ailleurs l'article 32 abroge certaines dispositions transitoires qui devaient s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2022.

L'**article 35** prévoit le passage du temps hebdomadaire de travail de 39 à 35 heures au 1^{er} janvier 2018 pour les entreprises de plus de 20 salariés et au 1^{er} janvier 2019 pour les entreprises de moins de vingt salariés. Le niveau de rémunération est maintenu à un niveau minimal de 169 SMIG, en contrepartie d'une aide de l'État pour les employeurs qui ont effectivement diminué le temps de travail de leurs salariés.

L'**article 39** prévoit les modalités de transfert des compétences au conseil départemental de Mayotte, qui assure depuis 2011 les compétences régionales, des compétences en matière de formation professionnelle et d'aide à la création d'entreprises.

*

* *

Article 24

Correction d'erreurs de références juridiques

Adopté par la commission avec modifications

L'article 24 corrige plusieurs erreurs de référence au sein du code du travail, qui résultent à la fois de la réforme du 5 mars 2014 et des dispositions contenues dans le présent projet de loi. Il procède également aux corrections nécessaires dans le code du sport et le code de la santé publique.

I. LA CORRECTION D'ERREURS DE RÉFÉRENCES RÉSULTANT DE LA LOI DU 5 MARS 2014

La loi du 5 mars 2014 ⁽¹⁾ a mis fin au mécanisme d'imputabilité fiscale des dépenses internes de formation professionnelle effectuées par les entreprises. Il s'agissait, selon les termes du rapport d'application de MM. Jean-Patrick Gille et Gérard Cherpion, de passer d'une « *obligation de payer* » à une « *obligation de former* » ⁽²⁾.

Les conséquences juridiques de cette modification de l'article L 6331-1 ont été tirées dans les sections du code du travail consacrées à la formation professionnelle. Elles ne l'ont toutefois pas été dans celles du même code consacrées :

(1) Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

(2) Rapport d'information de MM. Jean-Patrick Gille et Gérard Cherpion sur la mise en application de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, proposition n° 4, accessible ici : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3558.pdf>.

– aux absences accordées au membre d’un conseil de prud’hommes et au défenseur syndical ;

– au congé de participation aux instances d’emploi et de formation professionnelle ou à un jury d’examen ;

– à la formation économique, financière et juridique des représentants des salariés ;

– à la santé et à la sécurité au travail ;

– au contrat de travail ;

Le 1° et le 2° du I suppriment, en conséquence, les références concernées aux articles L. 1442-2, L. 1453-7, L. 3142-44, L. 3341-3, L. 4141-4 et L. 1243-9 du code du travail.

II. LA CORRECTION D'ERREURS DE RÉFÉRENCE RÉSULTANT DES MODIFICATIONS OPÉRÉES PAR LE TITRE PREMIER DU PROJET DE LOI

L’article 24 procède à une série de modifications rédactionnelles rendues nécessaires par les dispositions du titre Ier du projet de loi.

Leur mention n’appelle pas de remarque de fond, l’analyse précise de chaque dispositif étant effectuée au sein des commentaires d’articles qui s’y rattachent.

• Le basculement des dispositions relatives à la certification professionnelle du code de l’éducation vers le code du travail, opérée par l’article 14 du projet de loi, implique de modifier les références associées dans plusieurs dispositions du code du travail.

Sont ainsi modifiées les références :

– aux modalités d’enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) visées à l’article L. 4153-6 du code du travail et à l’article L. 3336-4 du code de la santé publique, relatifs à l’accueil des mineurs dans les débits de boissons (3° du I et V), à l’article L. 6313-11 du code du travail relatif aux actions de validation des acquis de l’expérience (b) du 6° du I) et à l’article L. 212-1 du code du sport relatif à l’enseignement physique et sportif (a) du 1° du IV) ;

– à la Commission nationale de la certification professionnelle – intégrée à France compétences aux termes de l’article 16 du projet de loi – et à l’inventaire spécifique des certifications transversales – remplacé par le répertoire spécifique des certifications et des habilitations (RSCH) aux termes de l’article 14 du projet de loi – visés à l’article L. 6112-4 relatif à la formation professionnelle des représentants du personnel (4° du I) ;

– au RNCP à l'article L. 6121-2 relatif au financement par la région du service public régional de l'orientation (5° du I) et à l'article L. 6325-6-2 relatif au contrat de professionnalisation (7° du I).

En outre, les références du code du travail et du code du sport aux certificats de qualification sont corrigées afin de viser explicitement les certificats de qualification professionnelle (CQP). Ces modifications sont opérées par le *a*) du 6° du I et par le *b*) du 1° et le 2° du IV.

● La transformation des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) en opérateurs de compétences, par l'article 19 du projet de loi, implique également de modifier l'ensemble des références aux anciens OPCA dans la totalité du code du travail.

Le II y procède sans viser toutefois la moindre disposition, se contentant de désigner « *le même code* ». Il conviendra donc d'y procéder référence par référence.

● Sans davantage de fondement, le III procède également de la sorte pour le passage de la contribution supplémentaire à l'apprentissage à la contribution supplémentaire à l'alternance – effectuée à l'article 17 du projet de loi – en se limitant à une référence au « *code du travail et [au] code général des impôts* ».

Ici encore, il conviendra de procéder à cette modification, référence par référence, dans chacun des deux codes visés.

*

La commission a adopté deux amendements rédactionnels à cet article, sur proposition de la rapporteure.

*

* *

Article 25

Entrée en vigueur du titre I

Adopté par la commission sans modification

L'article 25 prévoit les conditions générales d'entrée en vigueur du titre I relatif à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Les dispositions ont vocation à s'appliquer au 1^{er} janvier 2019, sous réserve de dispositions spécifiques contraires.

L'article 25 prévoit un principe d'entrée en vigueur des dispositions du titre I à compter du 1^{er} janvier 2019.

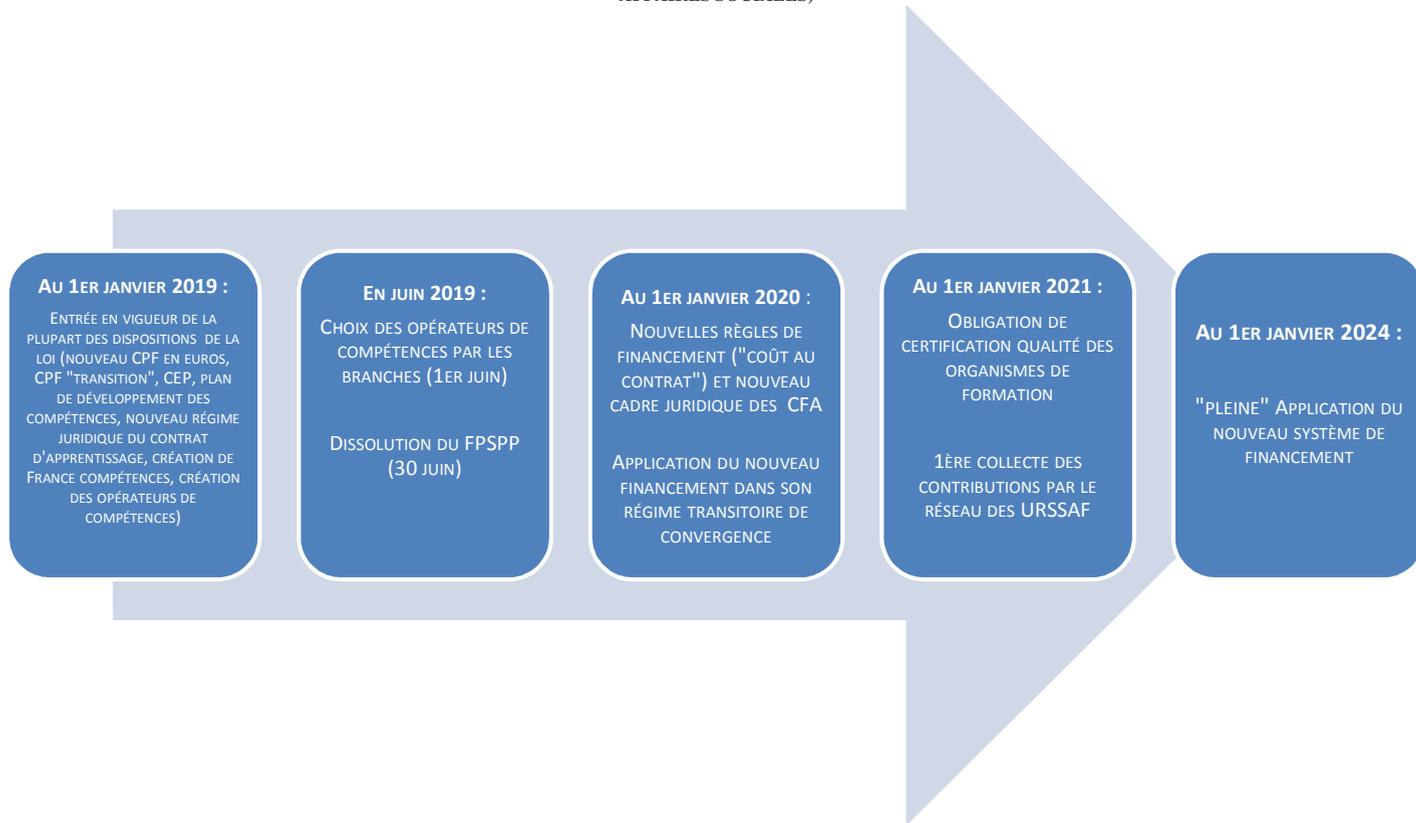
Aucun des changements proposés dans le champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage n'a donc vocation à s'appliquer avant cette date.

Il est par ailleurs précisé que le nouveau régime du contrat d'apprentissage, introduit par les articles 7 à 9 du projet de loi, ne s'appliquerait pas aux contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2019, préservant ainsi la liberté contractuelle et la sécurité juridique des parties.

La rapporteure se félicite d'autant plus de ce choix de la progressivité et de la prévisibilité que de nombreuses dispositions spécifiques aménagent des mécanismes de transition et d'entrées en vigueur, corrélés à la complexité technique et institutionnelle des changements proposés.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le diagramme ci-dessous présente les grandes étapes de ce calendrier de la réforme, soucieux d'une mise en œuvre progressive des nombreuses évolutions résultant du projet de loi.

LA MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DE LA RÉFORME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE (SOURCE : COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES)



Article 25 bis
Évaluation du titre I du projet de loi

Introduit par la commission

L'article 25 *bis* vise à évaluer l'ensemble du titre I du projet de loi sous la forme d'un rapport remis trois ans après la promulgation de la loi au Gouvernement.

La commission a adopté à l'initiative de Mme Petit un amendement visant à évaluer le titre I^{er} du projet de loi selon une démarche scientifique rigoureuse. Le rapport est transmis trois ans après la promulgation de la loi au Gouvernement.

*

* *

TITRE II
UNE INDEMNISATION DU CHÔMAGE PLUS UNIVERSELLE ET PLUS JUSTE

CHAPITRE I^{ER}

**Créer de nouveaux droits à indemnisation et lutter contre la précarité
et la permittance**

Section 1

**Créer de nouveaux droits pour sécuriser les parcours
et les transitions professionnelles**

Article 26

**Ouverture du régime d'assurance chômage aux démissionnaires
et aux travailleurs indépendants**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 26 pose le principe de l'extension de l'assurance chômage aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants, qui en l'état du droit n'en sont en principe pas bénéficiaires.

S'agissant des travailleurs indépendants, il est simplement fait mention d'une nouvelle allocation spécifique, dont les contours sont définis à l'article 28.

S'agissant des salariés démissionnaires, il est prévu de les rendre éligibles à l'assurance chômage dans les conditions de droit commun – donc sans mise en place d'une allocation spécifique –, sous réserve du respect de deux grands critères :

– une durée minimale d'activité antérieure, qui pourrait être fixée à cinq ans continus ;

– la préparation d’un projet réel et sérieux de création d’entreprise, ou bien de reconversion nécessitant une formation.

L’extension de l’assurance chômage aux démissionnaires, de nature à dynamiser les mobilités professionnelles, concernerait jusqu’à 30 000 personnes et générerait un surcoût pour le régime compris entre 230 et 345 millions d’euros.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME D’ASSURANCE CHÔMAGE EN PRINCIPE RÉSERVÉ AUX TRAVAILLEURS SALARIÉS INVOLONTAIREMENT PRIVÉ D’EMPLOI

A. LE CHAMP DES BÉNÉFICIAIRES

● L’article L. 5421-1 du code du travail dresse la liste des bénéficiaires potentiels du revenu de remplacement versé aux chômeurs ⁽¹⁾, définis comme les travailleurs aptes au travail et recherchant un emploi, après avoir été privés du leur :

– involontairement ;

– ou à la suite d’une rupture conventionnelle « individuelle » ;

– ou à la suite d’une rupture conventionnelle « collective », décidée dans le cadre d’un accord collectif, qui en définit les conditions et modalités.

● L’indemnisation en cas de rupture conventionnelle constitue une dérogation assez récente au principe gouvernant historiquement l’assurance chômage, et réservant l’indemnisation aux seuls salariés involontairement privés d’emploi (typiquement, dans le cas d’un licenciement ou de la fin d’un contrat à durée déterminée – CDD) :

– le régime de la rupture conventionnelle individuelle a en effet été instauré par l’article 5 de la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail. Son régime est défini par les articles L. 1237-11 à L. 1237-15 du code du travail (ainsi que par l’article L. 421-12-2 du code de la construction et de l’habitation pour le cas spécifique de la rupture conventionnelle conclue entre un office public de l’habitat et son directeur général) ;

– le régime de la rupture conventionnelle collective a été institué dans le cadre de la réforme du droit du travail voulue par le Président de la République, portée par le Gouvernement et adoptée par la majorité (loi n° 2018-217 du 29 mars 2018 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d’habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social). Son régime est prévu par les articles L. 1237-17 à L. 1237-19-14 du code du travail.

(1) « En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion ».

Dans un cas comme dans l'autre, la privation d'emploi n'est pas involontaire, puisque la cessation du contrat de travail résulte d'une décision conjointe de l'employeur et du salarié, matérialisée dans une convention signée des deux parties.

● Il faut par ailleurs dire tout de suite que certains cas de démission peuvent déjà, en l'état du droit, permettre au travailleur privé d'emploi de bénéficier de l'assurance chômage. Cela résulte du fait que la convention d'assurance chômage assimile certaines situations à une privation involontaire d'emploi.

L'article 2 du règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage dispose ainsi que sont involontairement privés d'emploi, ou assimilés, les salariés dont la cessation du contrat de travail résulte :

- d'un licenciement pour motif personnel ;
- d'une rupture conventionnelle individuelle ⁽¹⁾ ;
- d'une fin de CDD ou de contrat de mission (intérim) ;
- d'une rupture anticipée de l'un de ces deux contrats, à l'initiative de l'employeur ;
- d'une rupture de contrat de travail pour l'une des causes permettant de justifier un licenciement économique ;
- par exception, d'une démission, dans les conditions fixées par un accord d'application de la convention d'assurance chômage (cf. encadré suivant).

Les cas de démissions ouvrant droit à l'assurance chômage

Les 15 cas de « démissions légitimes » ⁽²⁾

- Démission pour changement de résidence, dans les cas suivants :
 - suivre les parents ou la personne qui exerce l'autorité parentale (pour une personne de moins de 18 ans)
 - suivre le parent désigné mandataire spécial, curateur ou tuteur d'un jeune majeur
 - suivre le conjoint qui change de résidence pour motif professionnel
 - mariage entraînant un changement de résidence incompatible avec la poursuite de l'activité
 - suivre son enfant handicapé admis dans une structure d'accueil dont l'éloignement entraîne un changement de résidence

(1) Cas déjà explicitement prévu par ailleurs dans la loi (cf. supra).

(2) Pour plus de précisions sur chaque cas, on se reportera utilement à la fiche thématique publiée par l'UNÉDIC, détaillant l'accord d'application n° 14 :

<https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-10/Fiche%20De%CC%81mission-novembre%202017.pdf>

- Rupture de certains contrats d’insertion, sous condition de reprise d’un nouvel emploi ou de suivi d’une formation : contrat d’insertion par l’activité, contrat emploi jeunes, contrat unique d’insertion-contrat initiative emploi à durée déterminée, contrat unique d’insertion-contrat d’accompagnement à l’emploi
- Démission à la suite du non-paiement des salaires, constaté par décision de justice
- Démission à la suite d’actes délictueux dans le cadre du contrat de travail, attestés par un dépôt de plainte
- Démission à la suite de violences conjugales, attestées par un dépôt de plainte
- Démission d’un emploi repris après un licenciement, une rupture conventionnelle ou une fin de CDD, sous réserve de ne pas avoir été inscrit sur la liste des demandeurs d’emploi dans l’intervalle, et à condition que la durée dans le dernier emploi n’ait pas excédé 65 jours travaillés
- Démission pour reprise d’un emploi à durée indéterminée : un salarié travaillant depuis au moins trois ans et qui démissionne pour prendre un autre emploi peut bénéficier de l’assurance chômage au titre des périodes travaillées avant sa démission s’il est mis fin à son nouvel emploi, à l’initiative de son employeur, et si le temps passé dans ce nouvel emploi n’excède pas 65 jours travaillés.
- Démission dans le cadre d’un contrat dit « de couple » ou « indivisible » : cas d’un salarié travaillant en couple, lorsque le contrat de son conjoint a pris fin hors démission, entraînant de manière automatique (prévue au contrat) sa propre démission
- Démission d’un journaliste faisant jouer la clause de conscience
- Démission d’un emploi pour conclure un contrat de service civique ou pour effectuer une mission de volontariat de solidarité internationale ou de volontariat associatif d’une durée minimale continue d’un an
- Démission pour créer ou reprendre une entreprise (cf. *infra*)

Examen du dossier d’un démissionnaire après 121 jours

Au-delà des 15 cas de démissions légitimes, il faut préciser qu’un salarié démissionnaire recherchant effectivement un emploi peut bénéficier de l’assurance chômage en en formulant la demande au terme d’un délai de 121 jours, et sous réserve de l’accord d’une instance paritaire après étude du dossier.

Reprise d’une activité ultérieurement à la démission

Un salarié démissionnant de son emploi peut prétendre au bénéfice de l’assurance chômage s’il justifie ensuite de la privation involontaire de son ou ses emplois ultérieurs, dès lors qu’il totalise au moins 65 jours travaillés.

Source : Commission des affaires sociales.

B. LES DIFFÉRENTS REVENUS DE REMPLACEMENT

En application de l’article L. 5421-2 du code du travail, le revenu de remplacement prend différentes formes selon la situation du travailleur privé d’emploi, respectivement prévues aux 1^o, 2^o et 3^o de cet article.

1. L'allocation d'assurance : l'allocation chômage proprement dite, dans le cas général

● Le régime de l'allocation d'assurance est défini au chapitre II (« Régime d'assurance ») du titre II (« Indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi ») du livre IV (« Le demandeur d'emploi ») de la cinquième partie (« L'emploi ») du code du travail ⁽¹⁾. L'article L. 5422-1, en particulier, définit le champ des bénéficiaires.

La loi pose quelques principes qui sont ensuite déclinés dans la convention d'assurance chômage ⁽²⁾ : allocation accordée pour une durée limitée, tenant compte de l'âge des intéressés et de leurs conditions d'activité professionnelle antérieure, plafonnée en fonction du niveau de rémunération antérieure (et en tout état de cause dans la limite de ce niveau).

● Les fiches publiées par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC) ⁽³⁾ détaillent longuement les caractéristiques de l'allocation d'assurance, baptisée « allocation d'aide au retour à l'emploi » (ARE) par la convention.

Pour bénéficier de l'ARE, un chômeur doit remplir sept conditions :

- être inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi ;
- ne pas avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite (62 ans), sachant qu'il est possible, sous conditions, de continuer à bénéficier de l'ARE jusqu'à obtention d'une retraite à taux plein si tel n'est pas le cas dès 62 ans ⁽⁴⁾ ;
- justifier d'une durée d'affiliation minimale à l'assurance chômage, condition remplie si l'on a travaillé au moins 88 jours au cours des 28 derniers mois (ou des 36 derniers mois pour les personnes âgées d'au moins 53 ans) ;
- être involontairement privé d'emploi ;
- être physiquement apte à l'exercice d'un emploi ;
- être à la recherche effective et permanente d'un emploi, dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (cf. *infra* le commentaire de l'article 35 pour plus de détails) ;

(1) L'article L. 5421-1, précédemment commenté, ouvre pour sa part le chapitre I^{er} du même livre (« Dispositions générales »).

(2) En application de l'article L. 5422-20.

(3) Notamment : https://www.unedic.org/sites/default/files/2018-01/Fiche_ARE-janvier_2018.pdf

(4) Il faut en effet rappeler que le fait d'atteindre l'âge légal de la retraite n'emporte pas nécessairement l'obtention d'une retraite à taux plein, typiquement si le salarié a connu durant sa vie active des périodes d'inactivité.

– résider dans un territoire couvert par le régime d’assurance chômage (la France à l’exclusion de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, mais en ajoutant la Principauté de Monaco).

L’ARE est une allocation journalière versée mensuellement, calculée sur la base du salaire perçu au cours des 12 derniers mois, primes comprises. Elle est proportionnelle au salaire journalier brut, dans la limite d’un plancher (allocation minimale de 28,86 euros par jour et d’un plafond (248,19 euros par jour, et en tout état de cause pas plus de 75 % du salaire journalier de référence). Dans ces limites, l’ARE est égale au résultat le plus élevé des deux calculs suivants : soit 40,4 % du salaire journalier de référence augmentés de 11,84 euros par jour, soit 57 % du salaire journalier.

L’ARE est soumise à deux types de prélèvements : lorsqu’elle dépasse le montant minimal, 3 % de l’ancien salaire sont prélevés au titre du financement de la retraite complémentaire ; lorsqu’elle dépasse 50 euros par jour, elle est assujettie à la contribution sociale généralisée et à la contribution au remboursement de la dette sociale ⁽¹⁾.

L’indemnisation n’est pas immédiate à la suite de la perte d’emploi ; elle commence après un délai d’attente minimum de sept jours, auquel s’ajoute un « différé », au titre des congés payés restant à solder et des éventuelles indemnités de rupture supralégales versées par l’employeur.

La durée d’indemnisation est une fonction de la durée d’affiliation en jours travaillés, qui est multipliée par 1,4, sans pouvoir être inférieure à 122 jours ni excéder un plafond variable selon l’âge : 730 jours (24 mois) pour les moins de 53 ans, 913 jours (30 mois) pour les 53-55 ans et 1 095 jours (36 mois) pour les plus de 55 ans. Par exemple, une personne de moins de 53 ans justifiant de 326 jours travaillés au cours des 28 derniers mois peut bénéficier de l’ARE pendant 457 jours (soit 326 X 1,4).

Divers évènements peuvent interrompre le versement de l’allocation avant terme, soit si le bénéficiaire ne respecte plus les conditions y ouvrant droit, soit s’il retrouve un emploi, soit s’il bénéficie d’une aide spécifique non cumulable avec l’ARE (aide à la reprise ou à la création d’entreprise, prestation partagée d’éducation de l’enfant, notamment).

2. L’allocation de solidarité spécifique, versée aux chômeurs en fin de droits

Le revenu de remplacement peut également prendre la forme d’allocations de solidarité, dont le régime est défini au chapitre III (« Régime de solidarité ») du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail.

(1) <https://www.unedic.org/indemnisation/vos-questions-sur-indemnisation-assurance-chomage/comment-est-calculée-mon-allocation-chomage>

Il s'agit en pratique de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), minimum social financé par l'État ⁽¹⁾ et versé par Pôle Emploi aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance, sous conditions d'activité antérieure et de ressources :

– avoir travaillé pendant au moins cinq ans pendant les dix ans précédant la période de chômage ;

– bénéficiaire de ressources mensuelles n'excédant pas 1 153,6 euros pour une personne seule ou 1 812,80 euros pour un couple ⁽²⁾.

Comme l'ARE, l'ASS est une allocation journalière servie mensuellement ; son montant est de 16,48 euros par jour. Elle est versée pour une période six mois, renouvelable.

3. Les allocations spécifiques, hors du régime général de l'assurance chômage

Le revenu de remplacement peut prendre la forme d'allocations ou indemnités spécifiques, régies par le chapitre IV (« Régimes particuliers ») du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail :

– régimes d'assurance chômage des agents publics, gérés et financés par les employeurs ;

– indemnisation des salariés du bâtiment et des travaux publics en cas d'intempéries, dans des conditions fixées par la loi et le règlement ;

– régime spécial des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle, notamment des intermittents (régime faisant l'objet d'un volet spécifique dans la négociation de la convention d'assurance chômage).

II. LE DROIT PROPOSÉ : LE PRINCIPE DE L'EXTENSION DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX SALARIÉS DÉMISSIONNAIRES ET AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

A. LE DISPOSITIF JURIDIQUE

• Le I de cet article procède à cette fin à une rédaction globale des articles L. 5421-1 et L. 5421-2 du code du travail.

Dans sa nouvelle rédaction, judicieusement allégée, l'article L. 5421-1 dispose que les personnes aptes au travail et recherchant un emploi ont droit à un

(1) En conséquence de quoi le régime de l'ASS est défini par la loi et le règlement (articles R. 5423-1 et suivants du code du travail) et non par la convention d'assurance chômage.

(2) L'ASS s'apparentant à un minimum social, la « base ressources » est assez étroite, n'intégrant par exemple ni les prestations familiales ni les pensions alimentaires. Pour plus d'informations, on se reportera utilement au lien suivant : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12484>

revenu de remplacement, toujours en complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion.

La nouvelle rédaction de l'article L. 5421-2 a pour seul effet d'ajouter au 3°, donc dans la catégorie des allocations spécifiques, l'allocation des travailleurs indépendants. C'est en fait la seule mention, dans le présent article 26, de l'extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants ; on se reportera utilement au commentaire de l'article 28 pour le détail de cette nouvelle allocation spécifique.

• Le II procède à une rédaction globale de l'article L. 5422-1, en distinguant désormais deux publics potentiellement bénéficiaires de l'allocation d'assurance.

Le I de l'article L. 5422-1 reprend la liste des bénéficiaires actuels, à savoir les travailleurs aptes et recherchant un emploi, sous conditions d'âge et d'activité antérieure, privés de leur emploi soit involontairement (1° du I) soit après une rupture conventionnelle individuelle (2°) ou collective (3°).

Outre une présentation formelle plus claire, la seule nouveauté par rapport à la rédaction actuelle consiste en la mention, au 1°, de la privation d'emploi « assimilée à une privation involontaire par les accords relatifs à l'assurance chômage ». Il s'agit de conforter au niveau législatif les stipulations conventionnelles décrites *supra*, permettant d'assimiler à une privation involontaire certains cas de démission.

Le II, qui constitue la véritable nouveauté, ouvre le bénéfice de l'allocation d'assurance, dans les conditions de droit commun exposées *supra*, aux travailleurs volontairement privés d'emploi à la suite d'une démission⁽¹⁾, sans préjudice des cas déjà prévus par le droit existant (cf. *supra*).

Outre les conditions générales d'aptitude et de recherche d'emploi, il est prévu que les démissionnaires doivent :

– d'une part, satisfaire à des conditions d'activité antérieures spécifiques (1° du II). L'exposé sommaire comme l'étude d'impact indiquent que ces conditions, qui seront fixées par les textes d'application⁽²⁾ pourraient se traduire par l'exigence d'une activité antérieure de cinq années continues. L'accord national interprofessionnel (ANI) du 22 février 2018 relatif à la réforme de l'assurance chômage, dont les principes sont pour l'essentiel repris dans le projet de loi, propose une durée d'affiliation minimale à l'assurance chômage de sept ans continus⁽³⁾ ;

(1) Définie par référence à l'article L. 1237-1 du code du travail.

(2) L'étude d'impact indique qu'il s'agit des accords relatifs à l'assurance chômage, sous réserve des mesures transitoires prévues par l'article 33 (cf. *infra*).

(3) Article 1, point 2 :

– d’autre part, poursuivre un projet précis (2°), à savoir :

- soit un projet de reconversion professionnelle nécessitant le suivi d’une formation ;
- soit un projet de création ou reprise d’entreprise.

La notion de reconversion professionnelle, assez usuelle dans le code du travail⁽¹⁾, n’y est pas strictement définie. Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que « *la notion de reconversion professionnelle peut renvoyer à toute démarche d’un salarié visant à changer de métier ou de secteur d’activité au cours de sa carrière, que cette démarche soit personnelle, résulte d’une mutation au niveau du métier qui évolue ou disparaît ou fasse suite à une incapacité de l’individu à exercer son ancienne activité (notamment suite à un accident du travail ou une maladie)* ».

Les caractéristiques de la formation seront définies par les textes d’application. L’étude d’impact cite comme exemples une formation qualifiante ou une formation identifiée à la suite d’une validation des acquis de l’expérience. En réponse aux questions complémentaires du rapporteur, le Gouvernement a confirmé, ce qui est somme toute logique, que « *devraient être visées les seules formations à caractère professionnel* ».

Le texte du projet de loi précise en outre que le projet doit présenter « *un caractère réel et sérieux* », celui-ci étant reconnu, pour le compte de Pôle Emploi, par la commission regroupant les représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d’employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, créée au sein des comités régionaux de l’emploi, de la formation et de l’orientation professionnelles (CREFOP) par l’article 16 du présent projet de loi⁽²⁾. La fixation des conditions d’appréciation du caractère réel et sérieux est renvoyée à un décret en Conseil d’État⁽³⁾.

Le Gouvernement a indiqué au rapporteur que :

« *– s’agissant des projets de reconversion nécessitant le suivi d’une formation, les critères pourraient porter sur la réalité des recherches d’informations accomplies (documentation sur le métier, ses débouchés...) ou*

<https://www.unedic.org/sites/default/files/2018-02/ANI%20re%CC%81forme%20assurance%20cho%CC%82mage%2022%20fe%CC%81vrier%202018.pdf>

(1) Par exemple à l’article L. 1233-65, qui définit ainsi l’objet du contrat de sécurisation professionnelle : « l’organisation et le déroulement d’un parcours de retour à l’emploi, le cas échéant au moyen d’une reconversion ou d’une création ou reprise d’entreprise ».

(2) Au commentaire duquel on se référera utilement pour plus d’informations. L’étude d’impact évalue le nombre de dossiers à traiter entre 25 et 45 par semaine. Le Gouvernement a indiqué au rapporteur que les estimations affinées laissent croire que le nombre se situera plutôt autour de 25, sans certitude.

(3) L’ANI proposant que les critères d’appréciation du caractère réel et sérieux soient établis par les partenaires sociaux gestionnaires de l’assurance chômage.

encore sur la faisabilité du projet (faisabilité financière, disponibilité de la formation dans la région, prérequis à la formation remplis par l'intéressé...) ;

– *s'agissant des projets de création/reprise d'entreprise, il pourra notamment s'agir de vérifier les démarches accomplies en termes d'études de marché, de vérification de la viabilité économique, de projet de montage financier, de forme juridique et de statuts de la future entreprise... ».*

● L'extension du champ de l'assurance chômage aux salariés démissionnaires appelle une série de coordinations rédactionnelles dans le code du travail, tendant à supprimer le caractère involontaire de la privation d'emploi dans la définition du champ des bénéficiaires.

Le **III** procède à ces coordinations :

– dans l'intitulé actuel du titre II du livre IV de la cinquième partie (« *Indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi* ») ;

– à l'article L. 2145-9 (possibilité pour les travailleurs involontairement privés d'emploi de continuer à bénéficier du revenu de remplacement pendant qu'ils suivent un stage de formation syndicale) ;

– à l'article L. 5425-9 (possibilité pour les chômeurs d'exercer des tâches d'intérêt général, le cas échéant indemnisées par l'organisme d'emploi).

B. LES EFFETS ATTENDUS DE LA MESURE

● L'ouverture de l'assurance chômage aux démissionnaires a pour objet de permettre plus facilement les mobilités professionnelles sur le marché du travail, une majorité d'actifs considérant qu'il est plus difficile aujourd'hui qu'hier de changer d'entreprise (59 %), de métier (58 %) ou de secteur d'activité (57 %) ⁽¹⁾. À cet égard, le risque de perte de revenus en cas de démission constitue indéniablement un frein à la mobilité.

Le droit existant, exposé *supra*, a permis d'indemniser moins d'un tiers (31 %) des 210 000 démissionnaires qui se sont inscrits à Pôle Emploi en 2016 : 24 000 au titre des démissions légitimes, 19 000 après un réexamen au bout de 121 jours et 22 000 après la reprise d'une activité ultérieure de plus de 65 jours.

Cela résulte de la complexité et de la rigidité des dérogations au principe selon lequel seuls les travailleurs involontairement privés d'emploi ont droit à un revenu de remplacement. Ainsi, si la démission pour créer ou reprendre une entreprise figure au nombre des 15 cas de démissions légitimes (cf. *supra*), l'étude d'impact relève avec justesse que « *la démission n'ouvre droit au versement d'une allocation chômage que dès lors que la création ou la reprise de l'activité se solde*

(1) Selon une enquête de l'Institut français d'opinion publique (IFOP) sur la mobilité professionnelle, réalisée en février 2017 et citée par l'étude d'impact.

par un échec, ce qui n'offre ainsi au salarié démissionnaire aucun filet de sécurité durant la montée en charge de cette activité »⁽¹⁾. Or, ainsi que le relève l'ANI, « l'observation des parcours de personnes ayant involontairement perdu leur emploi et menant à bien une reconversion en étant indemnisés par l'assurance chômage montre qu'il faut en moyenne 15 mois pour que ce projet soit conduit à son terme, c'est-à-dire jusqu'au retour à l'activité »⁽²⁾.

● Entre autres effets positifs attendus de la mesure, l'étude d'impact insiste sur :

– l'amélioration de l'appariement entre l'offre et la demande de travail, les démissionnaires voyant augmenter leur probabilité de trouver un emploi en adéquation avec leurs qualifications ;

– l'incitation des entreprises à améliorer la qualité de vie au travail, la formation et l'évolution professionnelle de leurs salariés, devenus plus mobiles.

● Sur le plan budgétaire, le surcoût pour l'assurance chômage résulterait de trois facteurs :

– l'ouverture de l'indemnisation aux démissionnaires déjà inscrits à Pôle Emploi ;

– l'inscription à Pôle Emploi de démissionnaires qui ne sont pas inscrits aujourd'hui (ce que l'étude d'impact qualifie de « premier effet d'appel de la mesure »⁽³⁾) ;

– une hausse du nombre de démissions parmi les salariés en poste (second effet d'appel).

Selon des simulations réalisées par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), sur la base d'une enquête conduite par l'UNÉDIC⁽⁴⁾, le nombre de bénéficiaires se situerait entre 17 000 et 30 000 (23 500 dans le scénario médian), portant le surcoût pour l'assurance chômage entre 230 et 345 millions d'euros.

Dans l'ANI, les partenaires sociaux ont du reste prévu de se réunir au moins une fois par an à compter de l'entrée en vigueur de la mesure « pour en apprécier ses effets et discuter des ajustements potentiels à adopter, notamment si le surcoût annuel généré par ce nouveau dispositif s'écarte de la borne inférieure »⁽⁵⁾.

*

(1) Page 221.

(2) Article 1.

(3) Page 227.

(4) Pour davantage de précisions sur la méthodologie des chiffrages qui suivent, on se reportera utilement à l'étude d'impact.

(5) Article 5.

La commission des affaires sociales a adopté, outre trois amendements du rapporteur, un amendement du Gouvernement ⁽¹⁾ confiant à une commission paritaire interprofessionnelle régionale le soin d'attester du caractère réel et sérieux du projet de reconversion professionnelle des salariés envisageant de démissionner et de prétendre ensuite au bénéfice de l'assurance chômage. Cet amendement est de coordination, avec un autre amendement du Gouvernement à l'article 1^{er}, confiant à cette même commission – et non plus, donc, à une commission instituée au sein des CREFOP – le soin d'accompagner les salariés dans leurs projets de transition professionnelle.

*
* *

Sous-section 1 **Ouverture du régime d'assurance chômage aux démissionnaires**

Article 27 **Prévention des démissions insuffisamment préparées et dispositif de contrôle spécifique aux démissionnaires**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 27 prévoit des dispositions spécifiques à l'assurance chômage des salariés démissionnaires, afin de tenir compte du caractère particulier de leur situation.

En amont de la démission, afin d'éviter que celle-ci intervienne de manière inconsidérée, il est prévu que le salarié souhaitant bénéficier du nouveau droit à l'assurance chômage sollicite un conseil en évolution professionnelle, qui l'aidera à formaliser son projet après avoir étudié les pistes qui lui permettraient le cas échéant de poursuivre son objectif professionnel dans le cadre de son contrat de travail, sans démissionner, donc.

En aval de la démission si elle a finalement lieu, il est nécessaire d'instaurer un mécanisme de contrôle spécifique. En effet, il convient d'exiger du salarié démissionnaire qu'il atteste de la réalité des démarches pour l'accomplissement de son projet professionnel, et non qu'il recherche un emploi dans les conditions de droit commun prévues pour les salariés involontairement privés d'emploi.

I. PRÉVENTION DES DÉMISSIONS INSUFFISAMMENT PRÉPARÉES

● À l'article 1 de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 22 février dernier, les partenaires sociaux sont convenus que « *l'ouverture d'un nouveau droit ne doit pas conduire certains salariés à démissionner de leur emploi en surestimant leur capacité à retrouver rapidement un emploi, et à prendre ainsi le*

(1) Sauf mention contraire, les amendements adoptés au titre II ont tous reçu un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement.

risque de s'éloigner durablement du marché du travail. La décision de démissionner doit donc être préparée et se faire sur la base d'un projet d'évolution professionnelle suffisamment élaboré »⁽¹⁾.

• Le I de cet article 27 tire les conséquences de la volonté ainsi exprimée par les partenaires sociaux, en insérant dans le code du travail un nouvel article L. 5422-1-1, qui formalise la phase préparatoire à la démission.

Préalablement à une éventuelle démission ouvrant droit à l'assurance chômage, le salarié doit demander un conseil en évolution professionnelle (CEP) auprès des institutions, organismes ou opérateurs mentionnés à l'article L. 6111-6 du code du travail, dans les conditions prévues à cet article.

L'article 3 du présent projet de loi réforme le CEP, procédant à une réécriture globale de l'article L. 6111-6 ; on se reportera donc utilement au commentaire de cet article par la rapporteure Catherine Fabre pour plus de détails. Pour les besoins du présent commentaire, il suffit de retenir que toute personne peut bénéficier gratuitement du CEP tout au long de sa vie professionnelle. Le CEP a pour objet d'accompagner la formalisation et la mise en œuvre des projets d'évolution professionnelle, le cas échéant en facilitant l'accès à la formation. Les opérateurs du CEP sont les différents organismes de « placement » des demandeurs d'emploi (dont les entreprises de travail temporaire), les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, Pôle Emploi, l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), et les différents organismes financés par France compétences, nouvel établissement public créé par l'article 16 du projet de loi (cf. commentaire *supra*).

Le nouvel article L. 5422-1-1 prévoit que les salariés envisageant de démissionner ne puissent s'adresser, au titre du CEP, ni à Pôle Emploi ni aux missions locales. L'exclusion de Pôle Emploi se justifie selon l'étude d'impact par le fait que « *l'opérateur en charge de l'indemnisation et de la décision sur l'ouverture des droits ne peut pas être en même temps chargé d'accompagner le salarié dans la formalisation de son projet* »⁽²⁾ ; cette exclusion est du reste conforme au souhait exprimé par les partenaires sociaux dans l'ANI. L'étude d'impact indique par ailleurs que les missions locales ne sont pas concernées par la mesure du fait de la condition d'activité antérieure envisagée, de cinq années continues (cf. *supra* le commentaire de l'article 26).

L'opérateur du CEP doit, le cas échéant, informer le salarié des droits qu'il pourrait faire valoir pour mettre en œuvre son projet professionnel dans le cadre de son contrat de travail. Se trouve ainsi traduite dans la loi la volonté des partenaires sociaux, qui écrivent dans l'ANI que le droit à l'assurance chômage

(1) <https://www.unedic.org/sites/default/files/2018-02/ANI%20re%CC%81forme%20assurance%20cho%CC%82mage%2022%20fe%CC%81vrier%202018.pdf>

(2) Page 224.

pour les démissionnaires « *est subsidiaire aux dispositifs existants dans le cadre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle* »⁽¹⁾.

À titre d'exemples, le Gouvernement a indiqué au rapporteur que l'opérateur du CEP pourrait orienter le salarié vers le dispositif de CPF⁽²⁾-transition, mis en place par l'article 1^{er} du projet de loi, qui se substitue au congé individuel de formation. S'agissant des salariés souhaitant créer ou reprendre une entreprise, l'opérateur en charge du CEP pourra notamment les informer sur les dispositifs de congé ou de temps partiel pour création ou reprise d'une entreprise : le congé pour création ou reprise d'une entreprise permet à tout salarié justifiant de 24 mois d'ancienneté de bénéficier d'un congé d'une durée maximale fixé par convention ou accord collectif d'entreprise, tout en ayant la garantie de pouvoir retrouver son emploi précédent ou un emploi similaire dans l'entreprise en cas d'échec du projet ; le contrat de travail à temps partiel pour créer son entreprise permet quant à lui de conserver une rémunération tout en dégageant du temps pour développer son projet.

Si le salarié envisage néanmoins de démissionner, c'est avec le concours de l'opérateur du CEP qu'il établit son projet de reconversion professionnelle. Une fois cette première phase achevée, le bénéfice de l'assurance chômage demeure conditionné à la reconnaissance du caractère réel et sérieux du projet, selon les modalités prévues par l'article 26 (cf. commentaire *supra*).

● L'étude d'impact précise que ce dispositif ne confie aucune mission nouvelle aux opérateurs du CEP, chargés d'accompagner tous les travailleurs quel que soit leur statut. En revanche, un flux nouveau de demandes sera constaté, mais il pourra être traité à moyens constants, compte tenu de sa modicité (pas plus de 30 000 – cf. *supra* le commentaire de l'article 26) au regard du nombre actuel de bénéficiaires du CEP (plus de 1,5 million en 2016).

II. DISPOSITIF DE CONTRÔLE SPÉCIFIQUE AUX DÉMISSIONNAIRES

● En l'état du droit⁽³⁾, la perception du revenu de remplacement par les travailleurs privés d'emploi est conditionnée à la réalisation d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise (article L. 5421-3 du code du travail).

S'agissant des salariés démissionnaires, il ne serait pas pertinent de retenir un tel critère : comme le relève justement l'étude d'impact, « *le démissionnaire doit en effet pouvoir se consacrer à plein temps à la construction et la mise en œuvre de son projet* »⁽⁴⁾. Ce qui doit être vérifié, c'est donc que le démissionnaire accomplit bien les démarches en ce sens, comme le prévoit du reste l'ANI.

(1) Article 1, point 1.

(2) Compte personnel de formation.

(3) Pour plus de détails, on se rapportera au commentaire de l'article 35, *infra*.

(4) Page 225.

● Pour ce faire, le **II** de cet article insère une nouvelle section *1 ter* dans le chapitre VI (« *Contrôle et sanctions* ») du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail. Cette section, intitulée « *Dispositions particulières applicables aux bénéficiaires de l'allocation d'assurance à la suite d'une démission* », comporte un article unique, L. 5426-1-2.

Le I de ce nouvel article déroge à la condition de recherche d'emploi telle que posée par l'article L. 5421-3 précité, pour lui substituer s'agissant des démissionnaires une condition *ad hoc*, à savoir – outre évidemment l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi – l'accomplissement des démarches nécessaires à la mise en œuvre de leur projet.

Le II prévoit que la réalité de ces démarches est contrôlée par Pôle Emploi six mois au plus tard après l'ouverture du droit à l'allocation d'assurance.

Si la personne contrôlée n'est pas en mesure de justifier de la réalité des démarches, elle est radiée de la liste des demandeurs d'emploi et l'allocation d'assurance cesse en conséquence d'être due. Cette sanction ne s'applique toutefois pas si la personne peut faire valoir un motif légitime (exception également prévue dans le droit commun du contrôle et des sanctions).

Il est enfin prévu que les accords relatifs à l'assurance chômage définissent les conditions dans lesquelles le versement du reliquat des droits peut être repris. Sur ce point, l'étude d'impact permet d'éclairer le texte, en précisant que la reprise du versement pourrait être autorisée après 121 jours de radiation, si l'instance paritaire régionale (« antenne régionale » de l'UNÉDIC, cf. *infra* le commentaire de l'article 32) constate que le démissionnaire a bien accompli, pendant ces 121 jours, des efforts pour retrouver un emploi.

L'organisation du contrôle et des sanctions ainsi prévue correspond en tout point à l'esprit de l'ANI du 22 février.

● L'exposé des motifs comme l'étude d'impact mentionnent par ailleurs une possibilité qui ne figure pas dans la rédaction de l'article 27, mais dans celle de l'article 36, à savoir la suppression partielle de l'allocation, sous forme d'une réduction de la durée totale du droit (cf. commentaire *infra*).

*

La commission des affaires sociales a adopté deux amendements rédactionnels du rapporteur.

*

* *

Sous-section 2

L'indemnisation des travailleurs indépendants en cessation d'activité

Article 28

Création de l'allocation des travailleurs indépendants

Adopté par la commission avec modifications

L'article 28 précise les contours de l'allocation des travailleurs indépendants, qui sera versée en cas de privation involontaire d'emploi, conformément à l'engagement de campagne du Président de la République.

Les justifications historiques excluant les indépendants du régime public d'assurance chômage, à savoir l'auto-assurance du risque à travers la détention d'un capital, sont moins pertinentes aujourd'hui, dans un contexte de mutations du travail indépendant.

Aussi, afin d'encourager l'entrepreneuriat, le Gouvernement entend offrir aux indépendants un « filet de sécurité », consistant en une allocation forfaitaire de 800 euros par mois, pendant six mois au plus.

Afin de limiter le phénomène d'aléa moral, classique en économie de l'assurance et consistant à ce que les nouveaux assurés adoptent des comportements plus risqués en se sachant couverts contre le risque, le bénéfice de l'allocation – servie par Pôle Emploi – sera assez strictement encadré :

– par des conditions d'accès (durée minimale d'activité de deux ans, revenu minimal d'activité de 10 000 euros par an, conditions de ressources) ;

– par un fait générateur de la perte d'emploi strictement extérieur à la volonté de l'indépendant (liquidation ou redressement judiciaire).

Aucune contribution ne sera exigée des indépendants, l'allocation étant financée notamment par l'impôt qui sera affecté au régime d'assurance chômage dans le cadre de la réforme de son financement.

Le coût du dispositif devrait s'élever à 140 millions d'euros, couvrant environ 29 000 indépendants.

L'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants (TI) est un engagement de campagne du Président de la République, partant d'un constat de mutation du paysage de l'entrepreneuriat. L'absence de protection publique du risque de perte d'emploi chez les indépendants s'explique en effet par des considérations qui apparaissent désormais datées ; comme le décrit très justement l'étude d'impact, *« le modèle de l'entrepreneur assumant seul le risque de perte d'emploi n'est plus pertinent. L'exercice sous forme indépendante est de moins en moins le résultat d'un héritage familial, et les travailleurs indépendants sont moins nombreux que par le passé à disposer d'un capital financier ou d'un patrimoine »* ⁽¹⁾.

Mais l'ouverture de l'assurance chômage aux indépendants est un sujet très complexe, soulevant des questions multiples sur les objectifs poursuivis, le

(1) Page 237.

public visé, la nature du revenu de remplacement, son financement, et les modalités de gouvernance, entre autres. Aussi, le 13 juillet dernier, les ministres du travail, de l'économie et de l'action et des comptes publics ont missionné l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) sur le sujet, afin d'éclairer le Gouvernement et les partenaires sociaux dans la perspective de la concertation préalable à l'accord national interprofessionnel (ANI) relatif à la réforme de l'assurance chômage, signé le 22 février dernier.

Ce rapport, publié le 30 octobre dernier ⁽¹⁾, détaille sur près de 500 pages (multiples annexes comprises) les enjeux de l'ouverture de l'assurance chômage aux indépendants : description de la population concernée, comparaisons internationales, identification des questions-clés, propositions de scénarios. Le rapporteur, qui a auditionné les auteurs, tient à souligner la grande richesse, la rare qualité et l'utilité certaine de ces travaux, dans le cadre non seulement de l'examen du projet de loi, mais plus généralement pour les réflexions ultérieures qui ne manqueront pas d'avoir lieu sur le sujet.

Beaucoup des développements de la première partie de ce commentaire, consacrée à une présentation générale de la problématique, s'appuient sur ce rapport, mais ne sauraient se substituer à sa lecture. L'objectif est en effet ici de présenter le dispositif retenu par le Gouvernement (en particulier dans la deuxième partie), l'éventail des possibles étant détaillé dans les travaux des inspections.

I. LA PROBLÉMATIQUE DE L'EXTENSION DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

A. LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS, UNE CATÉGORIE D'ACTIFS DIFFICILE À DÉFINIR

1. L'absence de définition juridique incontestable

a. La définition par le droit du travail

En droit du travail, les TI se définissent historiquement par la négative, le terme de « travailleurs non-salariés » étant d'ailleurs usuellement employé pour les désigner. Le travailleur salarié est lié à son employeur par un contrat de travail, dans une relation de subordination dont la contrepartie est le versement d'une rémunération ; à l'inverse, le contrat de travail et le lien de subordination afférent – dont les caractéristiques ne sont d'ailleurs pas fixées par la loi, mais résultent d'une construction jurisprudentielle reposant sur des « faisceaux d'indices » – n'existent pas dans le travail indépendant. C'est seulement depuis dix ans que le

(1) Laurent Caussat, Ève Robert, Clément Cadoret, Solène Baubry (IGAS), Jean-Michel Charpin, Pierre-Marie Carraud, Claire Durrieu, Camille Freppel (IGF), Ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants, octobre 2017 :

http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport-Assurance_chomage_independants.pdf

code du travail donne une définition légale du travail indépendant : « *est présumé travailleur indépendant celui dont les conditions de travail sont définies exclusivement par lui-même ou par le contrat les définissant avec son donneur d'ordre* » (article L. 8221-6-1) ⁽¹⁾.

La présomption d'indépendance d'un travailleur, existant notamment du fait de l'immatriculation de son activité (au registre du commerce et des sociétés, par exemple) ou de sa qualité de dirigeant de société, n'est jamais irréfragable : le juge peut en effet constater l'existence d'un lien de subordination, entraînant la requalification en salariat de la relation de travail entre un travailleur indépendant et son donneur d'ordre. Dans ce cas, celui qui est reconnu comme employeur doit s'acquitter des obligations afférentes pour la durée de ce qui est en fait un contrat de travail, notamment le paiement des cotisations et contributions sociales patronales, et des éventuelles indemnités de rupture du contrat si la requalification intervient à cette occasion. En outre, si le défaut de qualification salariale de la relation de travail résulte d'une manœuvre frauduleuse, l'employeur peut être condamné pénalement sur le fondement de la législation relative à la lutte contre le travail dissimulé.

b. La définition par le droit de la sécurité sociale

Le droit de la sécurité sociale permet d'appréhender la population des TI en fonction du régime de rattachement : schématiquement, les TI non agricoles (artisans, commerçants, professions libérales) sont rattachés au régime social des indépendants (RSI) ⁽²⁾ et les TI agricoles (chefs d'exploitation, pour l'essentiel) sont rattachés au régime des non-salariés agricoles. « Schématiquement », car ce principe de base souffre de nombreuses exceptions, certains travailleurs non-salariés étant rattachés au régime général par assimilation (par exemple les dirigeants de sociétés anonymes – cf. *infra*).

2. Une approche statistique imparfaite

a. Une population évaluée à 3,3 millions de personnes pour les besoins de la mission IGAS-IGF

Le rapport IGAS-IGF constate que « *pour la statistique publique, les travailleurs indépendants forment un ensemble hétérogène aux contours imprécis* » ⁽³⁾.

En exploitant les données administratives (essentiellement les bases déclaratives des régimes de protection sociale) et les données de l'enquête

(1) Créé par l'article 11 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

(2) Appellation en passe de devenir caduque, du fait de l'adossement du RSI au régime général (cf. *infra*). Mais les spécificités de la protection sociale des indépendants demeurent, et permettent à l'approche par le droit de la sécurité sociale de conserver sa pertinence.

(3) *Précité*, page 152. Les numéros de page renvoient au dérouleur numérique du rapport : celui-ci compte en effet de multiples annexes, paginées isolément ; dans un souci de simplicité, les références renvoient donc à la pagination « consolidée » permise sur la version en ligne.

« Emploi » conduite par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la mission IGAS-IGF dénombre 3,3 millions de TI potentiellement concernés par l'assurance chômage, dont 16 % (soit plus de 500 000) sont pluriactifs (essentiellement par le cumul de l'activité indépendante avec une activité salariée) :

– 1,7 million de TI « classiques » (artisans, commerçants, professions libérales) ;

– 700 000 micro-entrepreneurs (cf. encadré suivant) actifs, c'est-à-dire dont l'activité dégage un chiffre d'affaires. Il existe en outre 500 000 micro-entrepreneurs dont l'activité ne dégage aucun chiffre d'affaires ; ils ne sont donc pas considérés « dans l'emploi », et n'ont par construction pas vocation à être indemnisés pour la perte de leur emploi ;

– 460 000 exploitants agricoles ;

– 250 000 « autres » indépendants, notamment les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés (PAMC) ;

– 180 000 dirigeants de sociétés assimilés à des salariés en droit de la sécurité sociale.

Le régime du micro-entrepreneur (ou de la micro-entreprise)

Successeur du régime de l'autoentrepreneur créé en 2009, le régime du micro-entrepreneur consiste en une combinaison de deux régimes de faveur, le « micro-fiscal » et le « micro-social ».

Le micro-fiscal permet de calculer l'impôt sur les bénéfices sur une base forfaitaire et non sur une base réelle, après application d'un abattement sur le chiffre d'affaires dès lors que celui-ci n'excède pas un plafond (le plafond et le taux de l'abattement variant selon la nature de l'activité).

Sur une partie du chiffre d'affaires, les micro-entrepreneurs bénéficient en outre d'une franchise de taxe sur la valeur ajoutée, lorsqu'ils y sont assujettis.

Le micro-social permet de calculer les contributions sociales en appliquant au chiffre d'affaires un taux global, variable également selon la nature de l'activité.

Au-delà du caractère en principe plus favorable des modalités de calcul des prélèvements obligatoires, le régime du micro-entrepreneur offre des facilités déclaratives.

Source : Commission des affaires sociales.

b. Une population en augmentation et en mutation sectorielle

• Les TI représentent environ 10 % de la population active, contre une moyenne européenne de 14 % en 2016. Après avoir fortement reculé entre le début des années 1970 et début des années 2000, passant de 4,5 à 2,2 millions, le nombre de TI connaît une croissance significative depuis 10 ans (+ 2,2 % en

moyenne annuelle entre 2008 et 2015), explicable notamment par la création du statut d'autoentrepreneur, entré en vigueur en 2009.

Selon les dernières données disponibles, datant de 2014 et citées par le rapport IGAS-IGF, les entrepreneurs individuels – les TI « classiques » – restent la catégorie la plus importante (42 %), mais ils sont en net recul tendanciel (72 % en 2006). Le lien avec le développement des micro-entrepreneurs est assez évident, cette catégorie représentant 28 % des TI, alors que la proportion des dirigeants de sociétés est restée à peu près stable entre 2006 et 2014 (passant de 28 à 31 %).

- La répartition des TI en fonction des secteurs d'activité a également connu des évolutions significatives, dont la plus marquante est le très fort recul sur longue période de la part des exploitants agricoles, passés de 47 % en 1970 à 9 % en 2015. Parallèlement, la part du secteur tertiaire a progressé de 13 points en 14 ans, passant de 30 % en 2000 à 43 % en 2014.

3. Le développement d'une « zone grise », aux frontières du salariat et du travail indépendant

- C'est tout particulièrement dans le secteur tertiaire que s'est développée une « zone grise », dans laquelle les caractéristiques du travail indépendant se rapprochent de celles du travail salarié.

Le développement de la sous-traitance et de l'externalisation, depuis une trentaine d'années, a conduit à placer certains indépendants dans une situation ambiguë vis-à-vis de leurs donneurs d'ordre – parfois unique –, « à la lisière du lien de subordination propre au contrat de travail », pour reprendre les termes de l'étude d'impact ⁽¹⁾.

Les travailleurs concernés sont parfois qualifiés de « travailleurs indépendants économiquement dépendants » (TIED), l'appellation soulignant le hiatus entre leur situation juridique, caractérisée par l'absence formelle de contrat de travail et donc de lien de subordination, et leur situation économique, leur activité dépendant exclusivement ou majoritairement d'un seul donneur d'ordre, dont ils peuvent subir les décisions et au sort duquel ils sont en dernière analyse liés. Selon le rapport IGAS-IGF, le terme de TIED « renvoie à des situations de travail pour lesquelles la qualification d'un lien de subordination juridique vis-à-vis d'un employeur ne peut pas être démontrée, mais dans lesquelles existe néanmoins une dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre, pour le compte duquel il réalise l'essentiel de son activité » ⁽²⁾.

Si l'on perçoit assez bien la nature du phénomène, il n'en existe aucune définition juridique en droit français, et l'appareil statistique ne permet pas d'en mesurer précisément l'ampleur. Dans son étude détaillée du sujet, la mission

(1) Page 234.

(2) Page 22.

IGAS-IGF conclut, sur la base d'études internationales parfois anciennes, à un poids relativement marginal dans la population active, autour de 1 % ⁽¹⁾.

Pour autant, la question des TIED s'invite régulièrement dans le débat public, car elle est porteuse d'un risque de distorsion de concurrence entre un employeur rémunérant des salariés et s'acquittant des prélèvements sociaux afférents, et un donneur d'ordre obtenant des prestations indépendantes sans supporter les mêmes prélèvements, en recourant typiquement à des micro-entrepreneurs bénéficiant certes d'un régime fiscal et social de faveur, mais de moins de droits sociaux qu'un salarié (s'agissant notamment des revenus de remplacement en cas de maladie).

● Le sujet de la dépendance économique prend en outre une nouvelle ampleur avec le développement des plateformes numériques, qui mettent directement en relation des consommateurs et des prestataires de services, souvent travailleurs indépendants ⁽²⁾. Comme le relève le rapport IGAS-IGF, la question des plateformes incarne « *de façon emblématique le débat sur le travail économiquement dépendant* » ⁽³⁾. Pour autant, comme le rappelle justement la même source, les deux ensembles ne sont pas identiques : la question des TIED préexistait à la création des plateformes, et tous les « travailleurs de plateformes » ne sont pas économiquement dépendants (typiquement, un micro-entrepreneur conduisant un véhicule de tourisme avec chauffeur peut être en relation avec plusieurs plateformes sans dépendre exclusivement ou majoritairement de l'une d'entre elles).

● Malgré les difficultés de caractérisation juridique et de quantification statistique, on voit apparaître progressivement une nouvelle forme de travail indépendant, que le Gouvernement – reprenant lui aussi l'analyse du rapport IGAS-IGF – désigne dans l'étude d'impact comme le « *non-salariat par défaut* » ⁽⁴⁾, qui se développerait en période de crise en réaction à la pénurie d'emplois salariés stables, et qui se distingue du « *non-salariat entrepreneurial* » ⁽⁵⁾, plus classique, qui se développerait plutôt en phase haute du cycle économique. La même source relève ainsi que le nombre de chômeurs devenus indépendants a augmenté de près de 45 % entre la période 2003-2008 et la période 2008-2014.

(1) Page 244.

(2) Mais pas toujours, car il existe également des sociétés prestataires de services (qui le cas échéant peuvent elles-mêmes avoir recours à des TI).

(3) Page 238.

(4) Page 234.

(5) Idem.

4. Une forte disparité des revenus parmi les travailleurs indépendants

La diversité des situations d'indépendance s'accompagne, assez logiquement, d'une forte disparité de revenus au sein des TI, plus élevée que celle constatée dans la population salariée.

Le revenu moyen des TI (non-agricoles) était légèrement supérieur à celui des salariés en 2014 (un peu plus de 30 000 euros contre un peu plus de 26 800 euros), mais ce montant global marque de fortes disparités entre secteurs d'activité (23 000 euros pour les commerçants contre 51 500 euros pour les professions libérales) et surtout selon la forme d'exercice, ou le statut (plus de 39 000 euros pour les TI « classiques », contre à peine plus de 4 900 euros pour les micro-entrepreneurs).

Il faut signaler, car cela a son importance pour la réflexion autour de la mise en place d'un système d'assurance chômage des indépendants, que la connaissance de leurs revenus par les administrations fiscale et sociale est décalée dans le temps, les revenus de l'année N étant connus avec certitude en N+2 seulement.

B. LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ET L'ASSURANCE CHÔMAGE

1. La situation actuelle

a. Un régime d'assurance chômage public réservé aux salariés

• Seuls les travailleurs salariés doivent obligatoirement être assurés contre le risque de perte d'emploi, l'article L. 5422-13 du code du travail prescrivant leur affiliation au régime d'assurance chômage, affiliation entraînant jusqu'alors l'assujettissement du salarié comme de l'employeur à des cotisations permettant de financer le régime (cf. *infra* le commentaire de l'article 30 sur la réforme du financement).

À l'inverse, les TI ne sont pas éligibles à l'assurance chômage, à quelques exceptions près, formées de deux catégories :

– d'une part, les professions qui ne présentent plus de véritables spécificités par rapport au salariat (typiquement, les personnels des hôtels, cafés et restaurants, dont la rémunération au pourboire est aujourd'hui plus que marginale) ;

– d'autre part, certains dirigeants de sociétés, s'il existe un contrat de travail⁽¹⁾.

(1) Selon des règles d'une grande complexité, décrites dans la fiche au lien suivant : <https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-10/Fiche%20Affiliation%20RAC-novembre%202017.pdf>

● Comme le souligne l'étude d'impact, « *le système obligatoire de protection contre le risque de chômage exclut depuis l'origine les travailleurs indépendants car la détention d'un capital, notamment professionnel, et sa transmission étaient supposées permettre de faire face à l'incertitude et aux fluctuations de leur activité au cours de leur vie professionnelle* »⁽¹⁾. En conséquence, en cas de perte d'emploi, les TI ne peuvent bénéficier que des minima sociaux, c'est-à-dire en pratique du revenu de solidarité active (RSA), cumulable avec la prime d'activité en cas de reprise d'un emploi, sous conditions.

b. L'assurance privée, un marché très limité, notamment du fait des risques d'aléa moral et d'anti-sélection

● Les TI peuvent toutefois se prémunir du risque de perte d'emploi en souscrivant des garanties facultatives proposées par des assureurs privés. Le rapport IGAS-IGF consacre une annexe entière⁽²⁾ à l'analyse de ce marché. En 2016, la vingtaine d'assureurs présents sur ce marché « de niche » a récolté quelque 25 millions d'euros de primes, souvent *via* des contrats collectifs conclus au nom de leurs membres par les cinq principaux offreurs, des associations constituées par des organisations professionnelles.

Moins de 1 % des TI sont couverts par des contrats de ce type, essentiellement des dirigeants et mandataires sociaux aux revenus élevés, ce qui s'explique par :

– le caractère restrictif des conditions d'éligibilité (exclusion des micro-entrepreneurs, par exemple) et du fait générateur de l'indemnisation (liquidation ou redressement judiciaire de l'entreprise, perte du mandat social) ;

– un rapport coût/bénéfices moins favorable que l'assurance chômage des salariés, puisque le niveau des primes est comparable, mais la part des assurés indemnisés *in fine* plus faible (4,3 % contre 15 % en 2016) ;

– une faible demande, enfin, résultant soit d'une méconnaissance du risque soit d'une aversion moins forte au risque chez les indépendants (éléments dont la subjectivité empêche assez largement la vérification).

● Le caractère strict des conditions prévues dans les contrats d'assurance privée reflète les préoccupations des assureurs, liées aux spécificités des TI, préoccupations qui deviennent celles des pouvoirs publics à l'heure de la mise en place d'un système public d'assurance chômage des indépendants.

En effet, l'assureur public s'expose aux deux mêmes risques que l'assureur privé :

(1) Page 234.

(2) Pages 323 à 354.

– le risque d’anti-sélection, ou de sélection adverse, réside dans le fait d’attirer les « mauvais risques ». Pour le dire autrement, les plus enclins à s’assurer sont ceux pour lesquels la probabilité de réalisation du risque est la plus élevée. Or, il existe en matière de connaissance dudit risque une asymétrie d’information, par construction au détriment de l’assureur, qui ne connaît pas parfaitement la situation économique de l’assuré. L’anti-sélection peut être réduite en fixant des critères stricts à l’entrée sur le marché de l’assurance, ce qui a pour effet mécanique d’en tenir éloignés les publics possiblement les plus fragiles. L’anti-sélection peut en revanche être neutralisée si l’assurance devient obligatoire pour tout le public potentiellement concerné ;

– le risque d’aléa moral réside dans le fait que l’accès à l’assurance peut avoir pour effet de modifier les comportements des acteurs, en augmentant ainsi les probabilités de réalisation du risque assuré. Ne supportant plus seul les conséquences de la prise de risque, l’assuré verrait son aversion audit risque se réduire. Le phénomène d’aléa moral peut être réduit par la fixation de conditions strictes d’accès à l’assurance, mais jamais totalement annulé.

c. Quelques éléments de comparaisons internationales

Si la France se confronte aujourd’hui à ces questions, d’autres pays l’ont fait avant elle, en instaurant des régimes publics d’assurance chômage des travailleurs indépendants.

Sans entrer dans un détail que le lecteur intéressé pourra trouver dans l’annexe dédiée aux comparaisons internationales du rapport IGAS-IGF⁽¹⁾, on retiendra qu’il existe trois grands modèles :

– un système d’assurance obligatoire pour l’ensemble des actifs, avec un revenu de remplacement proche des minima sociaux (Finlande et Suède) ;

– un système d’adhésion facultative des TI au régime général d’assurance chômage des salariés, offrant un revenu de remplacement plus élevé au prix de cotisations significatives (Autriche, Allemagne, Danemark) ;

– un système ciblant plus spécifiquement les TIED, par exemple en limitant à cette seule fraction des indépendants l’assurance obligatoire (Espagne).

Majoritairement financés par des cotisations sociales, ces systèmes sont souvent de création récente, ce qui limite le retour d’expérience ; toutefois, le nombre d’indépendants indemnisés est en général faible, autour de 1 000 dans chacun des pays étudiés par la mission IGAS-IGF.

(1) Pages 355 à 376.

2. La création d'un système de garantie du risque de perte d'emploi des travailleurs indépendants en France

a. Les questions auxquelles il faut répondre

L'instauration d'un système d'assurance chômage en faveur des travailleurs indépendants nécessite de répondre à plusieurs questions essentielles, qui définissent la nature et les contours du futur système.

i. L'assurance est-elle facultative ou obligatoire ?

La question est d'autant plus importante que, dans l'hypothèse d'un système obligatoire, le financement pourrait passer par l'instauration de nouvelles contributions à la charge des TI (cf. *infra*).

ii. L'assurance est-elle publique ou privée ?

Dans l'hypothèse où le régime serait public, il faudrait désigner l'organisme chargé de sa gestion et du service de la prestation.

iii. Le revenu de remplacement servi par l'assurance est-il fonction du dernier revenu d'activité, comme c'est le cas pour les salariés, ou bien est-il forfaitaire ?

La question se pose avec plus d'acuité pour les TI que pour les salariés, car la connaissance des revenus d'activité des indépendants est décalée dans le temps, ne permettant pas une « contemporanéité » satisfaisante du revenu de remplacement. La mise en place d'un revenu de remplacement proportionnel pourrait donc s'avérer complexe en gestion.

En outre, si l'allocation est forfaitaire, elle peut être servie pendant une durée fixe, alors qu'une allocation proportionnelle aurait vocation à être servie selon les mêmes règles de durée que l'allocation d'assurance des salariés (cf. *supra* le commentaire de l'article 26).

iv. L'assurance doit-elle couvrir l'ensemble des indépendants ou bien seulement les catégories jugées les plus exposées, par exemple les TIED ?

Un dispositif ciblé nécessiterait, d'une part, de définir en droit les catégories visées – ce qui ne serait pas aisé compte tenu de la relative méconnaissance de ces populations – et, d'autre part, de justifier solidement la différence de traitement des différentes catégories, au regard du principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

v. Le bénéfice de l'assurance doit-il être soumis à des conditions d'éligibilité précises ?

Une ouverture sans condition de durée et de revenus d'activité antérieurs permettrait de toucher un public large ; à l'inverse, l'existence de telles conditions aurait pour effet d'exclure une partie des TI du dispositif, mais limiterait les risques d'aléa moral et d'anti-sélection.

vi. Le fait générateur de l'indemnisation doit-il être restrictif ou large ?

Pour le dire autrement, comment définir la perte involontaire d'emploi d'un indépendant ? Si la réponse est aisée s'agissant des salariés, avec le constat de la rupture du contrat de travail, elle est plus ardue pour les indépendants.

Un fait générateur large, qui pourrait être par exemple la réduction des revenus d'une année sur l'autre, permettrait de couvrir un vaste public ; mais les risques d'aléa moral et d'anti-sélection seraient élevés, notamment du fait de la capacité des TI, par construction plus grande que celle des salariés, à « piloter » la perception de leurs revenus.

Un fait générateur strict, qui pourrait être par exemple la disparition de l'activité indépendante dans le cadre d'une procédure collective (liquidation ou redressement judiciaires) aurait les défauts et mérites inverses : une couverture moins large, mais un risque limité d'« optimisation », le fait générateur étant totalement indépendant de la volonté de l'assuré.

Un troisième type de fait générateur, pas exclusif des deux précédents, serait à inventer si l'on devait cibler l'assurance chômage sur certaines catégories (les TIED, par exemple) ; la question du caractère plus ou moins strict d'un fait générateur ciblé se poserait alors, et la réduction des risques d'aléa moral et d'anti-sélection nécessiterait de rendre objectivable le fait générateur (il faudrait ainsi préférer par exemple la disparition du donneur d'ordre unique ou majoritaire à la seule baisse des revenus du travailleur indépendant).

Sur le plan de la gestion du régime, il n'est pas illogique de penser que plus le fait générateur serait strict, moins la gestion serait complexe, ne serait-ce qu'en termes de nombres de demandes d'indemnisation à traiter.

vii. Comment financer l'indemnisation des TI privés d'emploi ?

Si de nombreuses combinaisons sont possibles, la question principale est celle de l'éventuelle création d'une contribution à la charge des indépendants, comme il en existe historiquement à la charge des salariés et des employeurs pour le financement de l'assurance chômage (cf. *infra* le commentaire de l'article 30 sur les évolutions des modalités de financement). À l'autre extrême, le financement pourrait être assuré par la solidarité nationale, *via* l'impôt.

La question du financement appelle celle de la gouvernance : dans un système historiquement paritaire, les partenaires sociaux contributeurs négocient les paramètres de l'indemnisation, dans le cadre général fixé par la loi. Or, aucune organisation représentant les TI n'est en l'état du droit considérée comme représentative ; si une contribution devait être mise à leur charge, cette question se poserait avec une acuité nouvelle.

b. La multiplicité des scénarios possibles

L'IGAS et l'IGF, dans leur rapport auto-défini comme une « *boîte à outils* »⁽¹⁾, ont élaboré dix scénarios différents, en fonction notamment des réponses qui seraient apportées aux questions qui précèdent. Chacune des hypothèses sous-jacentes fait l'objet d'une étude détaillée, et chaque scénario est richement documenté dans ses aspects paramétriques.

Le présent commentaire a pour objet la présentation du dispositif retenu par le Gouvernement ; aussi, il ne saurait être question d'entrer dans le détail de chacun des dix scénarios, ce qui n'aurait du reste guère de sens compte tenu de la richesse du rapport IGAS-IGF. Néanmoins, à titre d'information, les différents scénarios sont reproduits ci-après.

(1) Page 5.

Présentation des scénarios types envisageables pour l'assurance chômage des travailleurs indépendants

Régime	Option sur l'indemnisation	N°	Principe du régime d'assurance chômage	Combinaisons possibles
A. Facultatif		A.1	Organisation par le marché privé correspondant à la situation actuelle assortie d'un éventuel soutien public renforcé, avec un fait générateur strict	
		A.2	Régime public reprenant le dispositif existant aujourd'hui sur le marché privé, avec un fait générateur strict, mais avec la possibilité d'une ouverture aux travailleurs indépendants économiquement dépendants	
B. Obligatoire	1. Forfaitaire	B.1.1	Régime public, à fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
		B.1.2	Régime public limité aux seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants à partir d'un fait générateur reposant sur une forte baisse de revenus (perte du donneur d'ordre principal)	
		B.1.3	Régime public, à fait générateur plus large (cessations volontaires et involontaires car motifs non discernables) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
	2. Revenu de remplacement	B.2.1	Organisation par le marché privé ou confié aux organisations des branches, ce qui nécessiterait une représentation des travailleurs indépendants dans chaque branche	
		B.2.2	Régime public à fait générateur strict (liquidation judiciaire notamment) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
		B.2.3	Régime public limité aux seuls travailleurs indépendants économiquement dépendants à partir d'un fait générateur reposant sur une forte baisse de revenus (perte du donneur d'ordre principal)	
		B.2.4	Régime public à fait générateur plus large (cessations volontaires et involontaires car motifs non discernables) et ouvert à tous les travailleurs indépendants	
		B.2.5	Régime de comptes notionnels permettant de couvrir un fait générateur très large (y.c les baisses de revenus) et de répondre à un objectif d'universalité	

Source : Mission.

c. La solution retenue par le Gouvernement

● Le schéma retenu par le Gouvernement correspond au scénario B.1.1 du rapport IGAS-IGF :

– une assurance publique, avec une allocation des travailleurs indépendants (ATI) servie par Pôle Emploi ;

– une allocation forfaitaire (800 euros par mois), servie pendant une durée fixe de six mois ;

– un droit ouvert à l'ensemble des indépendants, sans ciblage sur les TIED ;

– des conditions d'éligibilité assez strictes (durée antérieure d'activité de deux ans au moins, revenus tirés de cette activité d'au moins 10 000 euros par an, allocation servie sous conditions de ressources) ;

– un fait générateur strict également (liquidation judiciaire, redressement judiciaire, essentiellement) ;

– un financement sans contribution nouvelle des indépendants, donc dans le cadre général fixé par l'article 30 du projet de loi (notamment par l'impôt, cf. commentaire *infra*).

● La seule question de la liste déroulée précédemment qui reste sans réponse claire est celle du caractère obligatoire ou facultatif de l'assurance. Cela résulte du fait qu'en réalité, le mécanisme proposé par le Gouvernement n'est pas à proprement parler assurantiel, mais s'apparente à une allocation de solidarité. Faute notamment de contribution des indépendants au financement de cette allocation, on ne saurait donc parler d'affiliation, et la question de savoir si le régime est facultatif ou obligatoire perd de son sens.

Dans la version présentée au Conseil d'État, le projet du Gouvernement assimilait l'allocation versée aux travailleurs indépendants à l'allocation d'assurance des salariés. Dans son avis sur le texte, le Conseil d'État a considéré que « l'allocation créée par le projet de loi, qui n'est la contrepartie d'aucune cotisation sociale, est versée sous conditions de ressources et dont le montant et la durée d'attribution sont forfaitaires, ne présente pas les caractéristiques d'une allocation d'assurance, mais celles d'une prestation non contributive. En outre, le fait de placer dans un même régime d'assurance des salariés dont la rémunération est soumise à des cotisations sociales et des travailleurs indépendants qui ne sont assujettis à aucune cotisation soulève une difficulté sérieuse au regard du principe d'égalité entre assurés d'un même régime »⁽¹⁾. Le Gouvernement s'est rangé à la position du Conseil d'État, la version définitive du projet de loi créant bien une allocation distincte de l'allocation d'assurance des salariés.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0904-ace.pdf>, point 51.

● La solution retenue par le Gouvernement est finalement conforme à l'esprit de prudence de la mission IGAS-IGF : « *La mission estime que, compte tenu de la large population potentiellement couverte, des risques élevés d'aléa moral qui la caractérisent ainsi que de la méconnaissance des comportements de la population à assurer et des taux de sinistralité, il est nécessaire, lors de la mise en place du dispositif, de définir le risque à couvrir, et les faits générateurs associés, avec prudence – quitte à faire évoluer le dispositif au cours du temps, une fois qu'un régime aura été créé et que davantage de données auront été collectées* » ⁽¹⁾.

Cette solution est surtout conforme aux souhaits des partenaires sociaux, exprimés dans l'article 2 de l'ANI : « [La diversité de situation des indépendants] rend particulièrement complexe l'appréciation de la nature du risque à assurer et des protections qui pourraient être mises en place. En outre, la prise en charge des situations de perte d'activité pour les travailleurs indépendants dans le cadre de l'assurance chômage nécessiterait l'instauration d'une contribution financière particulière. En l'absence d'acceptabilité de la mise en place d'une telle contribution, les signataires du présent accord estiment qu'un régime public financé par l'impôt, ouvert à tous les indépendants et distinct de l'assurance chômage des salariés, pourrait prévoir le versement d'une prestation spécifique selon un fait générateur strict (liquidation judiciaire) » ⁽²⁾.

d. Les effets attendus

● L'étude d'impact chiffre le coût du dispositif prévu par le projet de loi à 140 millions d'euros, pour 29 300 bénéficiaires, soit moins de 0,9 % des travailleurs indépendants. Le Gouvernement indique que ce chiffrage provient de travaux complémentaires de la mission IGAS-IGF.

L'étude d'impact donne quelques détails sur la méthodologie de chiffrage, dont il ressort essentiellement deux faits saillants :

– la condition de durée d'activité antérieure de deux ans aurait pour effet d'exclure 19 % des TI classiques et 41 % des micro-entrepreneurs actifs, ayant cessé leur activité après moins de 24 mois d'exercice ;

– la condition de revenus d'activité d'au moins 10 000 euros aurait pour effet d'exclure 51 % des TI classiques et 95 % des micro-entrepreneurs actifs.

● En termes de gestion, l'ATI aura un effet sur les charges de Pôle Emploi et de l'UNÉDIC :

(1) Page 8.

(2) <https://www.unedic.org/sites/default/files/2018-02/ANI%20re%CC%81forme%20assurance%20cho%CC%82mage%2022%20fe%CC%81vrier%202018.pdf>

– pour Pôle Emploi, du fait de l’augmentation du nombre de demandes d’allocation à traiter, de la nécessité d’adapter le système d’information, et de former les conseillers à la prise en charge de ce nouveau public ;

– pour l’UNÉDIC, du fait notamment de la mise en place d’un suivi statistique et financier.

Compte tenu du nouveau public potentiel rapporté au nombre total de demandeurs d’emploi indemnisés (2,5 millions environ), ces charges de gestion apparaissent supportables.

II. DÉTAILS DU DISPOSITIF JURIDIQUE PROPOSÉ

Le I de cet article complète par une nouvelle section 4, intitulée « *Allocation des travailleurs indépendants* » et comportant quatre articles nouveaux (L. 5424-24 à L. 5424-27), le chapitre IV (« *Régimes particuliers* ») du titre II (« *Indemnisation des travailleurs involontairement privés d’emploi* ») du livre IV (« *Le demandeur d’emploi* ») de la cinquième partie (« *L’emploi* ») du code du travail.

A. LE CHAMP DES BÉNÉFICIAIRES DE L’ALLOCATION DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Le nouvel article L. 5424-24 définit le champ des bénéficiaires de l’ATI, par référence à des dispositions législatives identifiant les travailleurs indépendants, notamment au regard de leur rattachement aux régimes de sécurité sociale ⁽¹⁾.

• La première catégorie de bénéficiaires est ainsi constituée de la généralité des travailleurs indépendants non agricoles, définis comme les personnes mentionnées à l’article L. 611-1 du code de la sécurité sociale, qui détermine le champ d’application du livre VI dudit code (« *Dispositions applicables aux travailleurs indépendants* »). Il s’agit, dans le détail :

– des travailleurs indépendants non affiliés à l’assurance vieillesse des non-salariés agricoles ;

– des débitants de tabac ;

– des moniteurs de ski, sous certaines conditions ;

(1) Dont la présentation des fondements et des modalités dépasse le cadre du présent commentaire. Pour le détail de la dernière réforme d’ampleur, consistant à adosser le régime social des indépendants au régime général, on se reportera utilement au commentaire de l’article 11 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 par le rapporteur général de notre Commission des affaires sociales, Olivier Véran : rapport n° 316, XV^{ème} législature, 18 octobre 2017, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r0316.pdf>, pages 209 à 247.

– dans la généralité des cas, du conjoint associé à un chef d’entreprise artisanale ou commerciale, qui participe à son activité ;

– de l’associé – par construction unique – des entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée non agricoles ;

– des mandataires judiciaires à la protection des majeurs ;

– des personnes tirant de la location de chambres d’hôtes un revenu suffisant pour être qualifié de professionnel, et non rattachées au régime des non-salariés agricoles ;

– des personnes tirant de locaux d’habitation meublés des recettes supérieures à 23 000 euros par an (sauf en cas d’option de ces personnes pour une affiliation au régime général, et hors le cas particulier des loueurs de chambres d’hôtes) ;

– des personnes tirant de la location de biens meubles des recettes annuelles dépassant 20 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit environ 8 000 euros en 2018 (sauf option en faveur du régime général).

● La deuxième catégorie de bénéficiaires est constituée des travailleurs non-salariés agricoles, définis essentiellement par référence à l’article L. 722-1 du code rural et de la pêche maritime. Il s’agit des non-salariés travaillant :

– dans des exploitations de culture, d’élevage, de dressage, d’entraînement, dans des haras, dans des établissements dont les activités industrielles ou commerciales constituent le prolongement de l’acte de production, ou dans des structures d’accueil touristique en milieu rural ;

– dans des entreprises de travaux agricoles ;

– dans des entreprises de travaux forestiers ;

– dans des établissements de conchyliculture et de pisciculture, ou à des activités de pêche maritime à pied ;

– dans des sociétés ou caisses locales d’assurances mutuelles agricoles, en qualité de mandataires.

Sont également considérées comme des non-salariés agricoles les personnes dirigeant une exploitation ou une entreprise agricole dont la taille modeste emporte leur assujettissement non pas aux cotisations sociales de droit commun, mais au régime spécifique de la cotisation de solidarité, défini à l’article L. 731-23 du code rural.

● La troisième catégorie de bénéficiaires est constituée d’une partie des personnes que l’article L. 311-3 du code de la sécurité sociale assimile à des

salariés pour le rattachement au régime général ; en quelque sorte des indépendants relevant par exception de la protection sociale des salariés :

– les représentants d’assurances rémunérés à la commission, et tirant de cette activité plus de la moitié de leurs ressources annuelles (4° de l’article L. 311-3) ;

– les sous-agents d’assurances travaillant de façon habituelle pour un ou plusieurs agents généraux, et à qui sont imposées des tâches sédentaires dans l’agence (5°) ;

– les gérants non-salariés d’établissements commerciaux ou industriels, notamment (6°) ;

– les gérants minoritaires⁽¹⁾ de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés d’exercice libéral à responsabilité limitée (11°) ;

– les dirigeants de sociétés anonymes et d’institutions de prévoyance, pour simplifier (12°) ;

– les présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiée et des sociétés d’exercice libéral par actions simplifiée (23°) ;

– les présidents des sociétés coopératives de banque (30°) ;

– les loueurs d’habitations meublées ou de bien meubles en principe rattachés à la protection sociale des indépendants, mentionnés *supra*, mais qui ont opté pour le régime général (35°).

● Enfin, la quatrième catégorie est constituée des artistes-auteurs, dont le régime spécifique de protection sociale est régi par les articles L. 382-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

B. LES CONDITIONS OUVRANT DROIT AU BÉNÉFICE DE L’ALLOCATION

Le nouvel article L. 5424-25 du code du travail fixe deux types de conditions au bénéfice de la nouvelle allocation : les premières tiennent à la situation du bénéficiaire potentiel, les secondes aux circonstances de la cessation de son activité. Par application du droit commun, les conditions d’aptitude et de recherche d’emploi posées par l’article L. 5421-1 pour les personnes ayant droit à un revenu de remplacement s’appliqueront aux futurs bénéficiaires de l’ATI.

(1) La condition de minorité étant remplie si la somme des parts sociales détenues par le gérant, son conjoint et ses enfants mineurs ne dépasse pas la moitié du capital social.

1. Une allocation sous conditions de ressources, de durée antérieure d'activité et de revenus antérieurs d'activité

- Le placement sous condition de ressources a pour objet d'exclure du bénéfice de l'ATI les personnes qui disposeraient d'autres revenus par ailleurs, en plus de leur activité indépendante (qui doit être leur dernière activité en date, bien logiquement). L'étude d'impact cite l'exemple d'un salarié qui n'exerçait son activité indépendante qu'à titre accessoire.

Elle ne donne en revanche aucune indication sur le plafond de ressources au-delà duquel le bénéfice de l'ATI serait fermé, ni sur les modalités d'appréciation de ces ressources (individualisation ou prise en compte des ressources du foyer, prise en compte ou non des ressources habituellement exclues de la base de calcul des minima sociaux, notamment). Le Gouvernement a indiqué au rapporteur que ces questions n'étaient pas encore définitivement arbitrées.

- Les conditions de durée et de revenus d'activité minimaux sont toutes deux destinés, selon l'étude d'impact, à « *attester de l'existence d'une activité établie et économiquement active et ainsi dissuader les faillites organisées voire frauduleuses* »⁽¹⁾.

Selon les informations recueillies par le rapporteur, le Gouvernement pourrait retenir une durée d'activité minimale de deux ans et un montant d'au moins 10 000 euros annuels tiré de cette activité (sans certitude à ce stade, ce montant devrait s'apprécier en moyenne annuelle sur deux ans). Il s'agit en tout cas des hypothèses retenues dans l'étude d'impact (cf. *supra*).

- En application du nouvel article L. 5424-27 du code du travail, les conditions de ressources, de durée et de revenus d'activité antérieurs seront fixées par décret en Conseil d'État.

2. Une allocation conditionnée à un fait générateur strict : la cessation de l'activité dans des circonstances limitativement énumérées

- La première de ces circonstances est un jugement d'ouverture de liquidation judiciaire (1° de l'article L. 5424-25), dans les conditions prévues par l'article L. 641-1 du code de commerce (décrites succinctement *infra*). Assez logiquement, puisqu'il s'agit ici de verser une allocation à un travailleur indépendant privé d'activité, est exclu le cas particulier de la liquidation judiciaire intervenant après le décès de la personne se trouvant en cessation de paiement (article L. 640-3 du code de commerce).

Il faut en effet rappeler que la liquidation judiciaire peut concerner toute personne morale de droit privé (société, association...) et toute personne exerçant de manière indépendante une activité commerciale, artisanale, agricole, qui se trouve en état de cessation de paiement et dont le redressement est impossible.

(1) Page 239.

L'objectif de la procédure de liquidation judiciaire est en effet de mettre fin à l'activité du débiteur, afin de vendre ses biens pour permettre le paiement de ses créanciers.

La procédure peut être ouverte à tout moment à la demande du débiteur, et à la demande d'un créancier ou du procureur de la République sauf si une procédure de conciliation est en cours pour le recouvrement des créances. Le tribunal compétent varie selon la nature de l'activité : tribunal de commerce pour les activités commerciales et artisanales, tribunal de grande instance dans les autres cas.

Lorsque le tribunal constate que le redressement du créancier est manifestement impossible, il prononce la liquidation judiciaire, qui entraîne automatiquement la cessation de l'activité (sauf si le tribunal en autorise la poursuite, pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois). Le jugement d'ouverture de la liquidation judiciaire emporte l'arrêt des poursuites individuelles engagées par les créanciers contre le débiteur.

Le processus de liquidation est confié par le tribunal à un mandataire judiciaire (le liquidateur), dont la mission essentielle consiste à céder les biens du débiteur pour rembourser les créanciers. Le tribunal désigne également un juge-commissaire, chargé de veiller au déroulement rapide de la procédure et à la protection des intérêts en présence.

La procédure est clôturée lorsqu'il n'existe plus d'actifs permettant le remboursement des créanciers (insuffisance d'actifs), ou – plus rarement –, lorsque les cessions réalisées par le liquidateur ont permis de désintéresser les créanciers.

Il existe une procédure de liquidation judiciaire simplifiée, qui peut ou doit être ouverte si les conditions suivantes sont cumulativement réunies :

- la personne morale ou physique ne possède pas de bien immobilier ;
- elle n'emploie pas plus d'un (procédure simplifiée obligatoire) ou cinq (procédure simplifiée facultative) salariés ;
- son chiffre d'affaires ne dépasse pas 300 000 euros (obligatoire) ou est compris entre 300 000 et 750 000 euros (facultative).

La simplification passe alors, notamment, par :

– la vérification des seules créances salariales et de celles qui peuvent être réglées avec l'actif disponible (et non de l'ensemble des créances comme dans la procédure de liquidation de droit commun) ;

– la plus grande autonomie du liquidateur pour la cession des biens, qui n'appelle ainsi aucune autorisation du juge-commissaire dans le cadre d'une liquidation simplifiée obligatoire ;

– la brièveté des délais de la procédure, la clôture de la liquidation devant intervenir dans un délai de six mois (une seule prorogation possible, de trois mois).

• La deuxième circonstance est le redressement judiciaire, lorsque l'arrêté du plan de redressement est subordonné par le tribunal au remplacement du dirigeant.

Le redressement judiciaire, dont le régime est prévu au titre III du livre VI du code de commerce, concerne les mêmes personnes que la liquidation, mais dont l'état de cessation de paiement ne compromet pas définitivement la situation.

La procédure peut être ouverte devant les mêmes tribunaux et par les mêmes personnes ; si elle l'est à l'initiative du débiteur, ce doit être dans un délai de 45 jours au plus suivant la cessation des paiements.

Si le tribunal considère que la situation n'est pas définitivement compromise, il rend un jugement d'ouverture de la procédure de redressement, qui interrompt les poursuites individuelles. La procédure commence par une période d'observation de six mois maximum, renouvelable deux fois, au cours de laquelle est réalisé un bilan économique et social. Pendant ce temps, l'entreprise poursuit son activité, gérée par un administrateur judiciaire (le cas échéant avec le dirigeant de l'entreprise).

La phase d'observation peut trouver quatre issues :

– la clôture de la procédure s'il apparaît que l'entreprise dispose de sommes suffisantes pour désintéresser les créanciers ;

– la cession partielle ou totale de l'activité ;

– l'ouverture d'une liquidation judiciaire si le redressement est impossible ;

– la mise en place d'un plan de redressement, sur une durée maximale de 10 ans, si l'entreprise est viable.

Le plan de redressement, arrêté par jugement, doit permettre la poursuite de l'activité, le maintien de l'emploi (le cas échéant) et l'apurement du passif. En application de l'article L. 631-19-1 du code de commerce, le tribunal peut subordonner l'adoption du plan au remplacement d'un ou plusieurs dirigeants de l'entreprise.

• La troisième circonstance survient en cas de séparation d'un indépendant et de son conjoint associé (divorce ou rupture d'un pacte civil de solidarité).

En application de l'article L. 121-4 du code de commerce, le conjoint du chef d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale qui y exerce de manière

régulière une activité professionnelle opte pour l'un des trois statuts suivants : conjoint collaborateur (non rémunéré, mais bénéficiant de la protection sociale), conjoint salarié ou conjoint associé.

Le statut de conjoint associé peut être choisi lorsque l'autre conjoint est dirigeant d'une société (à responsabilité limitée, en nom collectif, d'exercice libéral à responsabilité limitée ou par actions simplifiée). L'option en faveur du statut de conjoint associé est conditionnée à la détention de parts sociales résultant d'un apport en numéraire, en nature (un brevet, par exemple) ou en industrie (mise à disposition de connaissances, par exemple).

● On remarquera que le non-renouvellement ou la rupture du mandat d'un mandataire social n'a pas été retenu comme fait générateur. Le statut de mandataire social, qui n'est pas défini par la loi, désigne les personnes physiques choisies par les associés afin de diriger la société (gérants de société à responsabilité limitée, directeur général d'une société commerciale). Le mandataire social n'est en principe pas un salarié, et il n'est donc pas couvert par l'assurance chômage lorsque son mandat est interrompu. Le non renouvellement du mandat ou sa révocation par les associés « *paraissent susceptibles de constituer des faits générateurs caractérisant une perte involontaire de l'activité* »⁽¹⁾, la révocation des mandataires sociaux étant possible à tout moment, sous réserve de ne pas être abusive.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a estimé que « *la révocation ou le non-renouvellement d'un mandataire social constitue un risque de nature différente des difficultés économiques donnant lieu à la liquidation judiciaire ou au redressement judiciaire, inhérent à l'exercice des fonctions de dirigeant d'entreprise et de fait souvent couvert par des mécanismes d'assurance privée* »⁽²⁾ ; en conséquence, le fait de ne pas retenir ce fait générateur ne pose pas de difficulté au regard du principe d'égalité.

C. LA DÉFINITION DE QUELQUES CARACTÉRISTIQUES PROPRES À L'ALLOCATION

Le fait que l'ATI soit distincte de l'allocation d'assurance appelle quelques précisions dans le texte.

● La plus notable est sans nul doute le fait que le montant de l'allocation est forfaitaire, alors que l'allocation d'assurance des travailleurs salariés est proportionnelle au dernier revenu d'activité (cf. *supra* le commentaire de l'article 26). Selon les informations recueillies par le rapporteur, ce montant devrait être de 800 euros par mois (hypothèse retenue dans l'étude d'impact). Il sera fixé par décret simple, comme le prévoit le 1^o du nouvel article L. 5424-27 du code du travail.

(1) Rapport IGAS-IGF, page 406.

(2) *Précité*, point 53.

Le même 1° renvoie au même décret le soin de fixer la durée d'attribution de l'ATI, qui sera donc différente de celle de l'allocation d'assurance (cf. là aussi le commentaire de l'article 26). Cette durée devrait être de six mois, selon l'étude d'impact.

● Le 2° de l'article L. 5424-27 renvoie à la convention d'assurance chômage le soin de prendre les mesures d'application « *relatives à la coordination avec l'allocation d'assurance* ».

Il s'agit selon le Gouvernement de traiter deux types de cas :

– celui des TI qui vérifieraient simultanément les conditions d'éligibilité à l'ATI et à l'ARE au titre d'une activité salariée précédente ;

– celui des bénéficiaires de l'ATI qui pourraient se voir ouvrir un nouveau droit à l'ARE au cours de leur indemnisation au titre de l'ATI (en reprenant une activité salariée pendant au moins quatre mois puis en la perdant involontairement).

Les mesures d'articulation qui seront mises en œuvre n'ont pas encore été arbitrées, mais deux principales options devront être examinées :

– l'ouverture successive des droits, chaque droit étant consommé dans l'ordre chronologique dans lequel il a été ouvert ;

– un droit d'option, en laissant les demandeurs d'emploi choisir entre ARE et ATI.

● Le nouvel article L. 5424-26 précise que les règles de demande en paiement et d'action en remboursement de l'ATI sont celles applicables à l'allocation d'assurance :

– les premières sont fixées par l'article L. 5422-4, qui donne jusqu'à deux ans au bénéficiaire de l'allocation d'assurance, après son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, pour en solliciter le paiement par Pôle Emploi ;

– les secondes sont fixées par l'article L. 5422-5, qui prévoit un délai de prescription de trois ans pour l'action en remboursement d'une allocation indûment versée par Pôle Emploi (délai porté à dix ans en cas de fraude ou de fausse déclaration du bénéficiaire).

● Le 1° du II du présent article modifie l'article L. 5312-1, qui définit les missions de Pôle Emploi, afin de lui confier le soin de servir l'ATI pour le compte de l'UNÉDIC, comme c'est déjà le cas s'agissant de l'allocation d'assurance.

Le 5° du II est en quelque sorte la disposition miroir du 1°, en précisant à l'article L. 5427-1 – relatif à la gestion de l'assurance chômage par l'UNÉDIC – que le service de l'ATI est assuré par Pôle Emploi, comme celui de l'allocation d'assurance.

• Le 4° du II permet le cumul de l'ATI avec des revenus d'activité occasionnelle ou réduite ainsi qu'avec les prestations sociales, dans les conditions déjà prévues pour les allocations d'assurance et de solidarité par l'article L. 5425-1.

D. DES MESURES DE COORDINATION DIVERSES

Le 2° du II est une pure mesure de coordination avec la réorganisation du financement de l'assurance chômage, prévue par l'article 30 du projet de loi, et qui aurait du reste utilement pu trouver place au sein de cet article.

Le 3° du II est une mesure de toilettage, supprimant de l'article L. 5423-1, relatif au fait générateur du versement de l'allocation de solidarité spécifique, l'épuisement des droits à l'allocation de fin de formation, cette allocation n'existant plus.

*

La commission des affaires sociales a adopté quatre amendements du rapporteur, dont trois rédactionnels. Le quatrième prévoit explicitement le financement de l'ATI par des recettes fiscales, affectées à l'avenir à l'UNÉDIC par l'article 30 du projet de loi. Cette modalité de financement, souhaitée par le Gouvernement, est logique : dans la mesure où les travailleurs indépendants ne seront assujettis à aucune cotisation chômage, il convient de faire financer leur indemnisation par l'impôt et non par les cotisations patronales, qui ont naturellement vocation à financer l'allocation d'assurance de droit commun.

*

* *

Section 2

Lutter contre la précarité et la permittance

Article 29

Possibilité de faire varier le taux de la contribution patronale d'assurance chômage en fonction du nombre de fin de contrats

Adopté par la commission avec modifications

L'article 29 permet de moduler, entreprise par entreprise, le taux de la contribution patronale d'assurance chômage en fonction du nombre de fins de contrat donnant lieu à indemnisation par Pôle Emploi.

L'objectif est de responsabiliser davantage les employeurs, afin de limiter le recours croissant aux contrats courts, qui pèsent sur l'équilibre financier du régime, proportionnellement bien plus que leur place dans l'emploi total.

Cette possibilité de modulation, à la hausse comme à la baisse, devrait en principe être décidée par les accords d'assurance chômage. Toutefois, l'article 33 du projet de loi permet sa mise en œuvre à titre provisoire par décret, si le Gouvernement le juge utile après avoir pris connaissance, au plus tard le 1^{er} janvier prochain, des propositions issues des négociations de branche sur le sujet, que les partenaires sociaux ont ouvertes par l'accord national interprofessionnel du 22 février dernier.

I. LE DÉVELOPPEMENT DES CONTRATS COURTS CONTINUE DE PESER SUR L'ASSURANCE CHÔMAGE MALGRÉ UNE TENTATIVE DE RÉGULATION EN 2013.

A. LE RECOURS AUX CONTRATS COURTS SE DÉVELOPPE FORTEMENT.

• Depuis une vingtaine d'années, la structure de l'emploi en France se caractérise par sa stabilité : les salariés sous contrat à durée indéterminée (CDI) représentent 80 % des actifs occupés, les travailleurs indépendants 10 % et les salariés sous contrats « atypiques » 10 % également. Cette dernière catégorie rassemble les apprentis, les intérimaires, les contrats saisonniers et plus généralement les contrats à durée déterminée (CDD).

Principales caractéristiques des CDD

La présentation détaillée du régime juridique – complexe – du CDD, prévu par le titre VI du livre II de la première partie du code du travail (articles L. 1241-1 à L. 1248-11), excède le champ de ce commentaire, pour les besoins duquel il suffit de retenir ⁽¹⁾ :

- qu'un CDD ne peut avoir ni pour effet ni pour objet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise ;
- qu'il ne peut en conséquence être conclu que pour l'exécution d'une tâche précise et temporaire (remplacement d'un salarié absent ou en attente de sa prise de poste, accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise, exécution de travaux saisonniers ou urgents, notamment) ;
- que dans certains secteurs limitativement énumérés à l'article D. 1242-1 du code du travail ⁽²⁾, les emplois par nature temporaire sont de manière constante occupés par des personnes embauchées en CDD, dits « d'usage » ;
- que la durée maximale d'un CDD, variable selon son objet, est dans la généralité des cas de 18 mois, les CDD d'usage constituant une exception notable à cette règle, aucune durée maximale ne leur étant imposée ;

(1) Pour plus d'informations, on pourra se reporter utilement à la présentation du CDD sur le site Internet du ministère du Travail : <http://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/contrats-et-carriere/contrats-de-travail/article/le-contrat-a-duree-determinee-cdd>

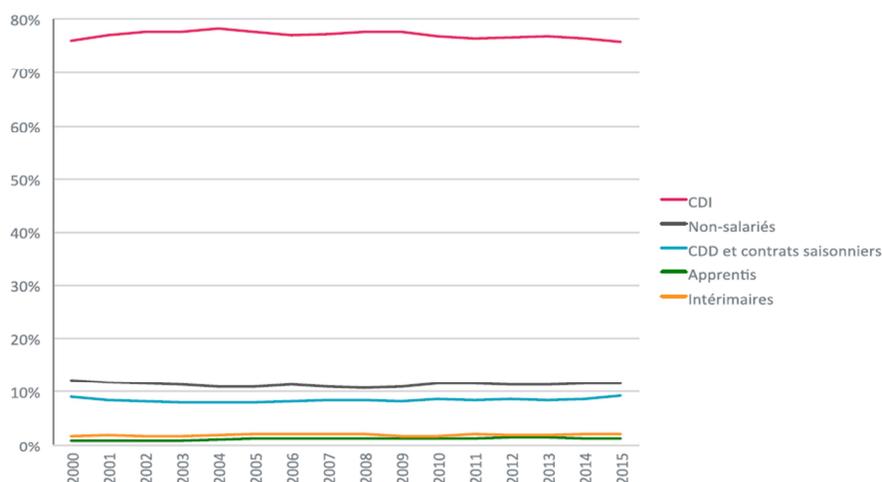
(2) On peut citer à titre d'exemples les exploitations forestières, le déménagement, l'hôtellerie-restauration, le sport professionnel, les spectacles, l'entreposage et le stockage de la viande, les activités foraines, certaines activités réalisées à l'étranger (bâtiment et travaux publics, recherche).

- qu'un délai de carence doit être respecté entre la conclusion de deux CDD successifs pour pourvoir le même emploi, le délai variant selon la durée du premier contrat ;
- que la fin d'un CDD est assortie d'une « prime de précarité » égale à 10 % de la rémunération brute totale versée au salarié, cette prime n'étant toutefois pas versée dans le cadre d'un CDD d'usage.

Source : Commission des affaires sociales.

Le graphique suivant, issu de travaux conduits en décembre dernier par l'UNÉDIC ⁽¹⁾, illustre la stabilité de la structure de l'emploi.

Part des différentes formes d'emploi dans l'emploi total, en %



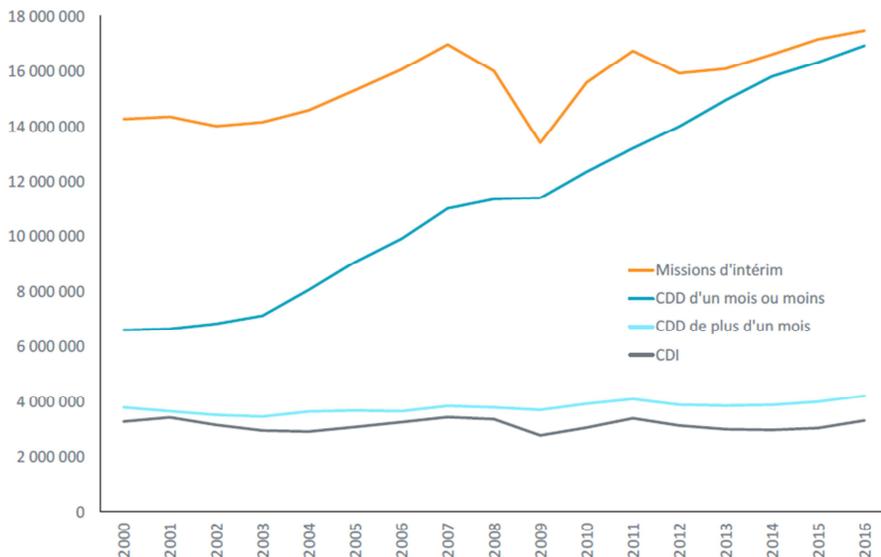
Source : UNÉDIC, « Assurance chômage – Socle de réflexion pour une concertation utile » : <https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-12/Document%20paritaire-Assurance%20cho%CC%82mage-de%CC%81cembre%202017.pdf>, page 3.

● La stabilité globale de la structure de l'emploi masque des évolutions profondes du marché du travail, principalement le développement de ce qu'il est convenu d'appeler les « contrats courts ». Ainsi, selon l'UNÉDIC, 80 % des embauches se font désormais sur la base de contrats de travail de moins d'un mois ⁽²⁾. Ce flux important reste peu significatif en volume, ces contrats représentant 16 % de la masse salariale des CDD et 1 % de la masse salariale totale. Surtout, ce flux est en croissance continue depuis près de 20 ans, comme l'illustre le graphique suivant.

(1) « Assurance chômage – Socle de réflexion pour une concertation utile » : <https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-12/Document%20paritaire-Assurance%20cho%CC%82mage-de%CC%81cembre%202017.pdf>

(2) Précité, page 5.

Nombre annuel d'embauches, selon la forme d'emploi



Source : UNÉDIC, précité, page 5.

• Toujours selon l'UNÉDIC, « les deux tiers des contrats de travail de moins d'un mois correspondent à des relations de travail durables entre un même salarié et un même employeur, sous la forme de réembauches successives entrecoupées de périodes de chômage, et sur des périodes pouvant couvrir plusieurs années »⁽¹⁾. L'étude d'impact précise qu'en 2012, « l'embauche d'un ancien salarié a représenté 69 % des embauches hors intérim, la durée médiane entre deux contrats étant de sept jours »⁽²⁾.

Ce sont environ 400 000 personnes qui sont concernées par ce phénomène parfois qualifié de « permittence », car il concernait à l'origine tout particulièrement certains intermittents du spectacle qui sont *de facto* employés de manière permanente, par succession de contrats courts. Cette situation engendre une forme de précarité pour les salariés, rendant notamment difficile l'accès au logement ou au crédit. Elle n'est pas idéale à long terme pour les employeurs, « tant au regard de la compétence que de la qualité du service à rendre ou du produit »⁽³⁾.

(1) Page 6.

(2) Page 246.

(3) UNÉDIC, précité, page 6.

B. LA FIN DES CONTRATS COURTS PÈSE PARTICULIÈREMENT SUR L'ASSURANCE CHÔMAGE.

Le développement des contrats courts est également préjudiciable à l'assurance chômage, car ils pèsent lourdement sur l'équilibre financier du régime. Les allocataires privés d'emploi à la suite de la fin d'un CDD ou d'une mission d'intérim sont en effet sur-représentés parmi les demandeurs d'emploi indemnisés : 45 % ⁽¹⁾, alors que seuls 10 % des actifs sont sous ce type de contrat, comme vu *supra*.

Cette sur-représentation se traduit sur le plan financier, les dépenses d'indemnisation générées par la cessation de ces contrats représentant 40 % des dépenses totales d'indemnisation ⁽²⁾.

Cela s'accompagne logiquement d'un déséquilibre marqué entre les contributions collectées sur ces contrats et les indemnisations générées par leur cessation. L'étude d'impact, s'appuyant sur une publication de l'UNÉDIC de septembre dernier, souligne ainsi que le montant d'allocations servies au titre de la fin de CDD était en 2015 3,3 fois supérieur au montant des contributions collectées sur ces contrats, le rapport étant de 0,6 s'agissant des CDI (qui « rapportent » donc plus qu'ils ne « coûtent » à l'assurance chômage). Le tableau suivant fournit, par type de contrat, les montants permettant de calculer ces ratios.

Dépenses et recettes de l'Assurance chômage par type de contrat en 2015

Nature du contrat de travail	Allocations versées en 2015 (en millions d'€)	Contributions reçues en 2015 (en millions d'€)	Différence contributions - allocations	Ratio allocations/contributions
CDI	18 892	29 287	10 395	0,6
CDD	8 886	2 664	-6 222	3,3
Mission d'intérim	2 806	1 022	-1 784	2,7

Source : UNÉDIC, « Marché du travail et assurance chômage », septembre 2017, <https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-09/6%20Marche%CC%81%20du%20travail%20et%20AC%20V1909.pdf>, page 3.

C. LE RECOURS AUX CONTRATS COURTS N'A PAS ÉTÉ FREINÉ PAR LE DISPOSITIF DE MODULATION DE LA CONTRIBUTION PATRONALE D'ASSURANCE CHÔMAGE INSTAURÉ EN 2013.

• Conscients de la nécessité de limiter la croissance de l'emploi instable, les partenaires sociaux ont prévu dans l'accord national interprofessionnel (ANI)

(1) Selon l'étude d'impact.

(2) Selon l'UNÉDIC, précité.

du 11 janvier 2013 relatif à la sécurisation de l'emploi⁽¹⁾ un mécanisme de modulation de la contribution patronale⁽²⁾, destiné à favoriser les embauches en CDI :

- augmentation du taux de la contribution patronale, alors fixé à 4 % :
 - à 7 % pour les CDD de moins d'un mois ;
 - à 5,5 % pour les CDD compris entre un et trois mois ;
 - à 4,5 % pour les CDD d'usage de moins de trois mois ;
- en sens inverse, exonération temporaire de la contribution patronale pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans en CDI, sous réserve que le contrat se prolonge en dehors de la période d'essai :
 - pour une durée de trois mois s'agissant des entreprises de 50 salariés ou plus ;
 - pour une durée de quatre mois s'agissant des entreprises de moins de 50 salariés.

● Afin de permettre la mise en œuvre de cette décision des partenaires sociaux, l'intervention du législateur était nécessaire, pour prévoir les critères de modulation. C'est ainsi que l'article 11 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a ajouté un deuxième alinéa à l'article L. 5422-12 du code du travail, dont l'alinéa unique prévoyait jusqu'alors que les taux des contributions salariale et patronale et l'allocation d'assurance soient calculés de manière à garantir l'équilibre financier du régime. La modification intervenue en 2013 permet aux accords d'assurance chômage⁽³⁾ de majorer ou minorer les taux des contributions en fonction :

- de la nature du contrat de travail, ce qui permet de différencier le taux appliqué aux CDD de celui appliqué aux CDI ;
- de sa durée, ce qui permet de différencier le niveau des majorations selon que le CDD dure plus ou moins d'un mois ;
- du motif du recours à un contrat d'une telle nature, ce qui permet de réserver un traitement spécifique aux CDD d'usage ;
- de l'âge du salarié, afin de permettre l'exonération pour l'embauche en CDI d'un jeune de moins de 26 ans ;

(1) Article 4 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés : <http://www.wk-rh.fr/actualites/upload/nego-emploi-11-01-2013.pdf>

(2) Dont les caractéristiques seront présentées en détail dans le commentaire de l'article 30, infra.

(3) Prévus à l'article L. 5422-20.

– de la taille de l’entreprise, ce qui permet de faire varier la durée de cette exonération selon que l’entreprise compte plus ou moins de 50 salariés.

Sur ce fondement législatif, les partenaires sociaux ont pu inscrire le schéma retenu par l’ANI dans la convention d’assurance chômage du 14 mai 2014 ⁽¹⁾. Selon l’étude d’impact, les majorations ont généré un surplus de recettes de 73,8 millions d’euros en 2015 ⁽²⁾ ; la même année, le coût de l’exonération s’est élevé à 79,9 millions d’euros.

● Mais, surtout, ce mécanisme de modulation n’a manifestement pas permis d’enrayer la progression des embauches en contrat court, continue depuis près de 20 ans. Ainsi, entre 2009 et 2017, les déclarations préalables à l’embauche ⁽³⁾ concernant des CDD de moins d’un mois ont progressé de 53 % (et de 165 % entre 2000 et 2017) ⁽⁴⁾.

La progression de ces contrats est particulièrement marquée dans certains secteurs ; sur la période 2009-2016, elle a été neuf fois plus importante que la progression de l’emploi salarié total dans le secteur de l’hébergement social, médico-social et de l’action sociale, quatre fois plus importante dans le secteur de l’hébergement et de la restauration, et deux fois plus dans celui des activités de services administratifs et de soutien.

● Dans la dernière convention d’assurance chômage, en date du 14 avril 2017, les partenaires sociaux ont abandonné l’essentiel du mécanisme de modulation mis en œuvre par la précédente convention :

– suppression de l’exonération ;

– maintien de la seule majoration sur les CDD d’usage, jusqu’au 31 mars 2019 ;

– instauration, en revanche, d’une contribution patronale exceptionnelle pour la durée d’application de la convention (à savoir trois ans), portant le taux global à 4,05 % pour l’ensemble des employeurs sur l’ensemble des contrats (en compensation de la réduction de 0,05 point du taux de la contribution patronale au régime de garantie des salaires ⁽⁵⁾ – AGS –, passé de 0,25 à 0,2 % au 1^{er} janvier 2017, et ramené à 0,15 % depuis le 1^{er} juillet 2017).

(1) Article 52 du règlement général annexé à cette convention : <http://www.wk-rh.fr/actualites/upload/nego-emploi-11-01-2013.pdf>

(2) 51,3 millions en 2014, 78,9 en 2016 et 62,9 en 2017. 2015 est la seule année pour laquelle le coût de l’exonération a également été fourni.

(3) Remplies par les employeurs avant le recrutement d’un salarié.

(4) UNÉDIC, « Évolution des CDD de moins d’un mois et de l’intérim par secteur d’activité », 6 février 2018 : <https://www.unedic.org/sites/default/files/2018-02/Evolution%20des%20contrats%20de%20courte%20dure%CC%81e%20de%202000%20a%202017-fe%CC%81vrier%202018.pdf>

(5) Qui permet, en cas de redressement ou liquidation judiciaire de l’entreprise, de garantir le paiement des rémunérations.

II. CET ARTICLE PERMET DE MODULER LE TAUX DE LA CONTRIBUTION PATRONALE D'ASSURANCE CHÔMAGE EN FONCTION DU NOMBRE DE FIN DE CONTRATS, AVANT LA FIN DES NÉGOCIATIONS DE BRANCHE PRÉVUES SUR LA QUESTION DE L'EMPLOI DURABLE.

A. LES PARTENAIRES SOCIAUX ONT DÉCIDÉ D'OUVRIRE DES NÉGOCIATIONS DE BRANCHE SUR LA QUESTION DE L'EMPLOI DURABLE.

• Dans son programme de travail portant orientation pour la réforme de l'assurance chômage, adressé aux partenaires sociaux le 14 décembre dernier ⁽¹⁾, le Gouvernement leur a demandé de lui proposer « *de nouvelles mesures permettant de lutter efficacement contre le travail précaire et la permittence [,] suffisantes pour infléchir les comportements d'optimisation aussi bien du côté employeur que du côté salarié ou demandeur d'emploi* ». Le Gouvernement précisait que « *si ces mesures étaient insuffisantes, [il] prendrait ses responsabilités, par exemple via la mise en œuvre d'un système de bonus-malus sur les cotisations patronales d'assurance chômage* ».

• L'article 3 de l'ANI du 22 février 2018 relatif à la réforme de l'assurance chômage traite en conséquence des « *dispositions relatives à l'emploi durable* ».

Partageant le constat de la progression des embauches sous contrats de moins d'un mois et des conséquences négatives qu'elle emporte, les partenaires sociaux ont décidé d'ouvrir des négociations dans l'ensemble des branches, organisées comme suit :

– établissement par chaque branche d'un diagnostic quantitatif et qualitatif des situations de recours aux contrats courts sous toutes leurs formes (analyse statistique, motifs de recours, niveau de qualification et trajectoire professionnelle des salariés concernés) ;

– sur la base de ce diagnostic, définition de mesures permettant de modérer le recours aux contrats courts et d'allonger les durées d'emploi ;

– lorsque cela est possible, fixation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs mesurables, avec la possibilité de proposer des évolutions législatives ou réglementaires permettant de les atteindre.

Un bilan d'étape de ces négociations doit être réalisé avant le 31 juillet 2018, et leur résultat final – qu'elles aient abouti ou non – devra être présenté au plus tard le 31 décembre 2018.

Un groupe de suivi interprofessionnel et paritaire sera destinataire de chaque « production » des négociations de branche (diagnostic, bilan d'étape,

(1) <http://www.c2rp.fr/sites/default/files/atoms/files/c2rp-programme-de-travail-reforme-assurance-chomage.pdf>

résultat des négociations), et assurera annuellement le suivi des mesures qui pourraient être mises en œuvre en application des éventuels accords de branche.

Les partenaires sociaux ont pris acte de la perspective d'un bonus-malus à l'initiative du Gouvernement.

À la différence de l'ANI de 2013, celui de 2018 ne propose donc pas de nouveau dispositif ; une telle proposition pourrait résulter de l'analyse des résultats des négociations de branche, à la fin de l'année 2018.

B. SANS ATTENDRE LE RÉSULTAT DE CES NÉGOCIATIONS, LE PRÉSENT ARTICLE PRÉVOIT LA POSSIBILITÉ DE MODULER LA CONTRIBUTION PATRONALE EN FONCTION DU NOMBRE DE FINS DE CONTRAT DONNANT LIEU À INDEMNISATION.

1. Le dispositif juridique

Le présent article substitue cinq alinéas à l'actuel second alinéa de l'article L. 5422-12 du code du travail.

● La transformation de l'alinéa unique en cinq alinéas résulte du choix d'une présentation rédactionnelle plus claire, consistant à énumérer les différents motifs de majoration ou de minoration dans des 1° à 4°.

Les 2° à 4° reprennent à l'identique les motifs actuels, à savoir :

– la nature du contrat de travail, sa durée, le motif du recours à un contrat d'une telle nature (2°) ;

– l'âge du salarié (3°) ;

– la taille de l'entreprise (4°).

● Plusieurs modifications par rapport au droit existant sont apportées dans le « chapeau » précédant l'énumération des 1° à 4° :

– d'une part, afin de tenir compte de la suppression de la contribution salariale (cf. *infra* le commentaire de l'article 30), il est fait mention de la seule contribution des employeurs ;

– d'autre part, il est précisé que c'est le taux de la contribution « *de chaque employeur* » qui peut être majoré ou minoré ;

– enfin, il n'est plus fait référence au fait que ce sont les accords d'assurance chômage qui peuvent majorer ou minorer le taux de contribution patronale, même si l'étude d'impact indique que « *les partenaires sociaux pourront se saisir de cette possibilité dans le cadre des accords d'assurance*

chômage »⁽¹⁾. C'est en effet ce que prévoit le droit commun, à l'article L. 5422-20.

• C'est donc au 1° que figure le nouveau critère de modulation, défini comme le nombre de fins de contrat de travail, avec une condition et une exclusion.

La condition consiste à ne prendre en compte que les fins de contrat à l'issue desquelles les personnes concernées s'inscrivent sur la liste des demandeurs d'emploi⁽²⁾. Cette condition est logique, dans la mesure où le dispositif a pour objet de limiter la multiplication des contrats courts en ce qu'ils sont préjudiciables à l'assurance chômage ; or, si un contrat se termine sans que l'ancien salarié s'inscrive ensuite à Pôle Emploi, sa fin est sans effet sur le régime d'assurance chômage.

L'exclusion concerne les démissions, résultant d'un acte volontaire et ne pouvant à cet égard être considérées comme une fin de contrat classique au regard de l'objectif qui vient d'être décrit.

L'étude d'impact indique que seraient également exclues les fins de contrat des intermittents du spectacle, au motif que leurs employeurs s'acquittent déjà d'une contribution majorée ; cette exclusion est prévue à l'article 30 du projet de loi (cf. commentaire *infra*).

Il faut remarquer que la possibilité de modulation ne concerne pas les seules fins de CDD, mais bien l'ensemble des contrats.

L'étude d'impact indique que « *la possibilité de moduler les contributions en fonction du taux de fins de contrat a [...] pour objectif d'inciter les employeurs à intégrer dans leurs décisions de recruter, de former et de se séparer des salariés, les conséquences que celles-ci induisent sur le coût financier et social du chômage* »⁽³⁾. Plus loin, la même source indique que la modulation pourra être fonction du « taux de séparation (soit le rapport entre le nombre annuel de fins de contrat – hors les démissions – et les effectifs de l'entreprise) »⁽⁴⁾. Ces passages renseignent utilement le lecteur sur deux éléments :

– d'une part, ce n'est pas le nombre « absolu » de fins de contrat qui pourra déclencher la modulation, mais bien le nombre « relatif », rapporté donc aux effectifs de l'entreprise (d'où l'emploi du terme « taux ») ;

– d'autre part, c'est bel et bien au niveau de chaque entreprise que la modulation s'opèrerait. Aucune information n'est fournie dans l'étude d'impact sur les modalités concrètes d'application d'un tel dispositif, mais il ne serait pas

(1) Page 249.

(2) Mentionnée à l'article L. 5411-1 du code du travail.

(3) Page 249. C'est le rapporteur qui souligne.

(4) Page 251.

déraisonnable d'imaginer la construction d'un barème de modulation en fonction du taux de séparation, barème qui pourrait donc être à la fois négatif (malus) et positif (bonus).

2. Les effets attendus de la mesure

● L'option retenue par le Gouvernement a été préférée à deux autres pistes alternatives, évoquées dans l'étude d'impact, qui sont moins directement centrées sur le lien entre les comportements de l'employeur et la situation financière de l'assurance chômage :

– une modulation de la contribution patronale en fonction du coût des fins de contrat pour l'assurance chômage. Cette option implique de calculer pour chaque entreprise un ratio coût/gain pour l'assurance chômage, comparant les indemnités générées par les fins de contrat aux contributions perçues, puis de le comparer à un ratio de référence ; un ratio inférieur à la référence permet de moduler à la baisse, un ratio supérieur à la hausse. Cette solution, proche du modèle américain de l'*experience rating*, a été jugée trop complexe en gestion ;

– une modulation en fonction du recours aux contrats courts. Le ratio calculé au niveau de chaque entreprise rapporterait ici le taux de recours aux CDD au taux moyen de recours aux CDD. Selon l'étude d'impact, cette option « pénalise indûment les entreprises qui utiliseraient les contrats courts pour des raisons structurelles tenant à la nature de leur activité [et] pourrait induire des contournements possibles en incitant les employeurs à proposer des CDI et à mettre fin pendant la période d'essai »⁽¹⁾.

● Les impacts concrets du dispositif proposé sont difficilement mesurables :

– sur le plan financier, la mesure pourrait être neutre, du fait de sa nature de bonus-malus ;

– sur le plan de la gestion, elle aura un impact sur les organismes de recouvrement de la contribution patronale, mais impossible à évaluer *ex ante* ;

– comme le souligne l'étude d'impact, l'éventuelle modulation devra s'articuler avec la future réduction « de droit commun » de la contribution patronale, sur laquelle on reviendra *infra* dans le commentaire de l'article 30⁽²⁾.

Interrogé par le rapporteur sur les effets de l'éventuelle mise en œuvre du bonus-malus par secteur d'activité et taille d'entreprise, le Gouvernement a simplement indiqué que « les modèles de simulation des effets du bonus-malus

(1) Page 250.

(2) Une difficulté devrait être résolue dans le cas d'une entreprise exonérée de cotisations patronales d'assurance chômage et bénéficiant par ailleurs d'un bonus, qui la rendrait d'une certaine manière créancière nette. Le Gouvernement a indiqué au rapporteur qu'une réflexion est en cours sur le sujet.

appliqué aux contributions chômage patronales peuvent se décliner sous de multiples variantes. Ils font actuellement l'objet de travaux interministériels dont les résultats seront présentés aux acteurs dans les prochains mois ».

3. Une possible mise en œuvre par décret

Le dispositif prévu par cet article pourrait être mis en vigueur, à titre provisoire (entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 septembre 2020) par décret, et non par la convention d'assurance chômage.

Cette éventualité pourrait se produire si le Gouvernement le jugeait utile après réception du rapport des partenaires sociaux dressant, d'ici le 1^{er} janvier prochain, un bilan des négociations de branche prévues par l'ANI, et proposant le cas échéant des mesures. Cette possibilité est prévue par l'article 33 du projet de loi, au commentaire duquel on se reportera donc utilement.

*

La commission des affaires sociales a adopté deux amendements.

Le premier, présenté par le groupe La République en marche (LaREM) et dont notre collègue Monique Iborra était première signataire, fait entrer dans le champ du bonus-malus les fins de contrats de mise à disposition mentionnés au 1^o de l'article L. 1251-1 du code du travail, conclus entre une entreprise d'intérim et l'entreprise utilisatrice du travailleur intérimaire. Par cohérence, les fins de contrats de mission, conclus entre l'entreprise d'intérim et le travailleur intérimaire et prévus au 2^o du même article, sont pour leur part exclus du champ du bonus-malus. En effet, un contrat de mise à disposition et un contrat de mission sont conclus à l'occasion de chaque mission ; les fins de contrat ne sauraient être donc imputées à l'entreprise d'intérim, qui n'est pas responsable de la fin de la mission.

Le second amendement, présenté par plusieurs de nos collègues du groupe UDI, Agir et Indépendants et dont notre collègue Francis Vercamer était premier signataire, permet de moduler la contribution patronale d'assurance chômage selon un nouveau critère, le secteur d'activité de l'entreprise ⁽¹⁾. La modulation par secteur économique, réalisable grâce aux codes NAF (nomenclature d'activités française) des employeurs, permettrait de tenir compte, en cas de mise en œuvre du bonus-malus, des spécificités de chaque type d'activité. En appréciant le nombre de fins de contrat par secteur et non au seul niveau national, les activités dans lesquelles les fins de contrat sont proportionnellement plus nombreuses seraient moins pénalisées.

*

* *

(1) Cet amendement a reçu un avis favorable du rapporteur ; le Gouvernement ne s'est pas exprimé.

Article 29 bis

**Permettre le remplacement de plusieurs salariés
avec un seul contrat à durée déterminée**

Introduit par la commission

Cet article permet le remplacement par un seul salarié en contrat à durée déterminée de plusieurs salariés, ce qui est impossible en l'état du droit, qui favorise en conséquence l'augmentation du nombre de contrats courts.

● Cet article résulte de l'adoption par la commission des affaires sociales d'un amendement du rapporteur, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Un contrat à durée déterminée (CDD) peut être conclu pour le remplacement d'un salarié, notamment en cas d'absence, sous certaines conditions.

La Cour de cassation, de jurisprudence constante, fait une interprétation littérale de l'emploi du singulier dans la loi : en conséquence, un employeur ne peut pas conclure un CDD avec une seule personne pour remplacer plusieurs salariés absents (soit simultanément, soit successivement). Cela empêche par exemple l'embauche d'une personne en CDD à temps complet pour pallier l'absence simultanée de deux salariés à mi-temps.

En conséquence, cet état du droit a pour effet mécanique d'augmenter le nombre de CDD, notamment de courte durée, dont la fin est la plus coûteuse pour l'assurance chômage (cf. *supra* le commentaire de l'article 29).

En permettant l'embauche d'un seul salarié en CDD pour plusieurs remplacements successifs ou simultanés, cet article limitera la progression du nombre de contrats courts.

● Le **I** du présent article modifie le 1° de l'article L. 1242-2 du code du travail, qui prévoit les différents cas de CDD de remplacement d'un salarié : absence, passage provisoire à temps partiel par avenant ou échange écrit avec l'employeur, suspension de son contrat de travail, départ définitif précédant la suppression de son poste de travail, attente de l'entrée en service effective du salarié recruté par contrat à durée indéterminée appelé à le remplacer. Pour chacun de ces cas, la rédaction – au singulier – est mise au pluriel afin de permettre le remplacement de plusieurs salariés par un seul salarié en CDD.

Le **II** modifie par coordination le 1° de l'article L. 1242-12, qui prévoit que le CDD comporte le nom et la qualification de la personne remplacée : il s'agit là aussi de mettre la rédaction au pluriel.

*

* *

CHAPITRE II

Un nouveau cadre d'organisation de l'indemnisation du chômage

Section 1

Financement du régime d'assurance chômage

Article 30

Règles de financement du régime d'assurance chômage

Adopté par la commission avec modifications

L'article 30 entérine la suppression de la cotisation salariale d'assurance chômage, dont la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 a prévu, pour cette année, la prise en charge par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). L'objectif était de redonner du pouvoir d'achat aux salariés, objectif qui se trouve donc pérennisé par le présent article.

La LFSS a par ailleurs prévu, à compter de 2019, l'intégration de la cotisation patronale d'assurance chômage dans le champ de l'allègement général de cotisations patronales de sécurité sociale, afin de renforcer la compétitivité des entreprises françaises.

La combinaison de ces deux mesures a pour effet spontané de priver l'UNÉDIC de 16 milliards d'euros, soit 45 % de ses ressources. Le mécanisme de prise en charge par l'ACOSS, présenté comme temporaire par le Gouvernement, doit donc céder la place à un financement pérenne.

Cet article prévoit en conséquence d'affecter à l'UNÉDIC tout ou partie d'une imposition de toute nature. Il s'agira d'une fraction de contribution sociale généralisée (CSG), dont les taux ont été augmentés de 1,7 point en LFSS, concomitamment à la « suppression » de la cotisation chômage salariale.

Le texte ne prévoit pas explicitement l'affectation d'une fraction de CSG, car une telle disposition relève du domaine exclusif des lois de financement ; elle sera donc inscrite dans la LFSS 2019.

Cette évolution majeure des modalités de financement de l'assurance chômage soulève inmanquablement des questions sur la nature de ce régime, jusqu'alors clairement assurantiel et contributif. Ces questions, qui devront appeler des réponses en termes de politique publique, ne remettent pas en cause la solidité juridique du dispositif retenu par le Gouvernement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME JURIDIQUE DES COTISATIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE

1. Le cas général

a. L'assiette

L'assurance chômage est financée par des contributions ⁽¹⁾ des employeurs et des salariés, en application du premier alinéa de l'article L. 5422-9 du code du travail. Ces contributions sont assises sur les rémunérations brutes ⁽²⁾, dans la limite d'un plafond.

Ce plafond est fixé par les accords relatifs à l'assurance chômage, comme plus généralement les mesures d'application du chapitre du code du travail consacré au régime d'assurance chômage ⁽³⁾, en application du principe général posé par l'article L. 5422-20.

L'article 49 du règlement annexé à la dernière convention en date, celle du 14 avril 2017 ⁽⁴⁾ précise que l'assiette des cotisations chômage est la même que celle des cotisations de sécurité sociale, définie par renvoi aux articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité sociale. Pour les besoins de ce commentaire, il n'est pas nécessaire d'entrer dans le détail complexe de cette législation ; il suffit de retenir que les rémunérations constituant l'assiette des cotisations sont définies comme tous les avantages consentis aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail (salaires, bien évidemment, mais également indemnités, primes gratifications, avantages en nature, etc.).

Le même article prévoit que l'assiette ainsi définie est limitée à quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), le PASS étant le montant maximum à prendre en compte pour la définition de l'assiette de certaines cotisations sociales. En 2018, il s'élève à 39 732 euros, ce qui signifie que la fraction de la rémunération d'un salarié qui excède 159 928 euros (soit 39 732 X 4) est exemptée de cotisations chômage.

(1) La législation relative à l'assurance chômage emploie le terme de « contributions » et non de « cotisations ». En droit de la sécurité sociale, le terme de contributions renvoie aux impositions de toute nature dont le produit est affecté aux organismes de sécurité sociale, les cotisations désignant les prélèvements opérés sur les rémunérations versées aux travailleurs, acquittées par eux et par les employeurs. Les contributions d'assurance chômage seraient donc qualifiées, en droit de la sécurité sociale, de cotisations. Cette précision de vocabulaire étant apportée, on utilisera dans la suite de ce commentaire indifféremment les termes de contributions et de cotisations.

(2) Avant cotisations et contributions sociales, donc.

(3) Chapitre II (« Régime d'assurance ») du titre II (« Indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi ») du livre IV (« Le demandeur d'emploi ») de la cinquième partie (« L'emploi ») du code.

(4) <https://www.unedic.org/sites/default/files/regulations/TXT-RG-1496160239784.pdf>

b. Le taux

Le taux des cotisations chômage est fixé par les partenaires sociaux dans la convention. L'article 50 du règlement précité fixe le taux de la contribution salariale à 2,4 % et celui de la contribution patronale à 4,05 % (soit le taux « historique » de 4 % augmenté d'une majoration temporaire de 0,05 %, applicable pour la durée de la convention, c'est-à-dire trois ans).

c. Les modalités de recouvrement

En application de l'article L. 5427-1 du code du travail, les cotisations chômage sont recouvrées par principe par le réseau des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ⁽¹⁾.

Le même article prévoit une série d'exceptions, par exemple le recouvrement par la Mutualité sociale agricole des cotisations pesant sur les rémunérations versées aux salariés agricoles, ou encore le recouvrement par Pôle Emploi des cotisations assises sur les rémunérations des intermittents du spectacle.

2. Les cas particuliers

a. Les régimes d'assiette forfaitaire

Le second alinéa de l'article L. 5422-9 prévoit que les cotisations peuvent être calculées sur une base forfaitaire – et non pas sur la base des rémunérations réellement versées – pour les salariés dont les cotisations aux régimes de base de sécurité sociale peuvent être ainsi calculées.

Il n'est pas nécessaire d'entrer dans le fondement ni dans le détail des différents régimes d'assiette forfaitaire en droit de la sécurité sociale, car la convention d'assurance chômage ne fait pas usage de la possibilité de recourir à ces régimes. L'annexe VII au règlement général ⁽²⁾ exclut en effet par principe le recours aux assiettes forfaitaires pour le calcul des cotisations chômage.

b. Le régime des intermittents du spectacle

Cette appellation commune renvoie, plus précisément, au régime particulier des « *professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle* » ⁽³⁾.

L'article L. 5424-22 dispose que pour tenir compte des modalités particulières d'exercice de ces professions, la convention d'assurance chômage prévoit des règles spécifiques d'indemnisation. Cet article, introduit par l'article 34 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à

(1) *Et des Caisses générales de sécurité sociale dans les départements d'outre-mer.*

(2) <https://www.unedic.org/sites/default/files/regulations/TXT-ANX-RG-Ann07ACh17.pdf>

(3) *Intitulé de la section 3 du chapitre IV (« Régimes particuliers ») du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail.*

l'emploi, consacre au niveau législatif l'existence des annexes VIII et X au règlement général⁽¹⁾. Sans entrer dans la grande complexité de ces règles spécifiques⁽²⁾, il suffit ici de retenir qu'elles sont plus favorables que les règles de droit commun⁽³⁾, ce qui s'explique par le caractère structurellement peu durable des contrats de travail dans les secteurs concernés.

L'article L. 5424-20 prévoit, pour le financement de ce régime spécifique d'indemnisation, un mécanisme de « sur-cotisation », à la charge des employeurs comme des salariés. Le taux de cotisation des employeurs est ainsi majoré de 5 points (soit un taux global de 9,05 %) et celui des salariés est doublé (soit un taux global de 4,8 %).

c. Le cas des salariés expatriés s'affiliant volontairement à l'assurance chômage en France

Lorsqu'une entreprise entrant dans le champ d'application territoriale de l'assurance chômage emploie un salarié détaché ou un salarié expatrié dans un pays européen⁽⁴⁾, l'affiliation à l'assurance chômage est obligatoire, dans les conditions de droit commun⁽⁵⁾.

Une entreprise située hors d'un pays européen peut, sur une base volontaire, affilier ses salariés expatriés à l'assurance chômage. Les règles de durée d'affiliation et d'indemnisation sont alors globalement un peu plus strictes que les règles de droit commun.

Si l'employeur ne fait pas ce choix, le salarié expatrié peut décider de s'affilier de son propre chef à l'assurance chômage. Il supporte alors seul la somme des cotisations patronale et salariale, en application de l'annexe IX au règlement général.

d. La majoration de la cotisation patronale sur les CDD d'usage

Comme cela a été détaillé *supra* dans le commentaire de l'article 29, le taux de la cotisation patronale est majoré de 0,5 point – soit un taux global de 4,55 points – sur les rémunérations versées aux salariés embauchés sous un contrat à durée déterminée dans des secteurs où il est d'usage de ne pas recruter sous contrat à durée indéterminée.

(1) Une première mention de ces annexes dans la loi avait été faite, à titre transitoire en attendant l'aménagement des stipulations conventionnelles, par l'article unique de la loi n° 2002-311 du 5 mars 2002 relative au régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle.

(2) Le lecteur – très – curieux trouvera réponse à ses éventuelles questions dans les 217 pages de la circulaire de l'UNÉDIC relative à l'application des annexes VIII et X :

<https://www.unedic.org/sites/default/files/circulaires/PRE-CIRC-1469452159635.pdf>

(3) Présentées *supra* dans le commentaire de l'article 26.

(4) Entendu comme un pays membre de l'Espace économique européen ou la Suisse.

(5) Sous réserve de quelques spécificités d'assiette, dans la subtilité desquelles il n'est pas utile d'entrer ici.

e. Les règles d'assiette et de taux spécifiques à Mayotte

Elles sont définies par la convention du 24 mars 2016 relative à l'indemnisation du chômage à Mayotte, applicable jusqu'au 1^{er} mai 2019 :

– l'assiette est plus réduite, limitée à 4 728 euros mensuels à compter du 1^{er} mai 2018 (soit un plafond annuel de 56 736 euros) ;

– les taux de cotisation sont plus faibles, respectivement 2,45 % pour les employeurs et 1,35 % pour les salariés (portés à 2,8 % et 1,5 % à compter du 1^{er} juillet 2018).

B. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

● En 2016, dernière année pour laquelle des données consolidées sont disponibles, les recettes de l'assurance chômage se sont élevées à 35,5 milliards d'euros, dont :

– 34,8 milliards de cotisations :

- 21,6 milliards de cotisations patronales (soit 62 %), récoltées auprès de 1,8 million d'employeurs affiliés ;
- 13,2 milliards de cotisations salariales (38 %), récoltées auprès de 16,7 millions de salariés affiliés ;

– 0,7 milliard de recettes diverses.

Les dépenses de l'assurance chômage – 39,9 milliards – sont essentiellement constituées de l'allocation d'assurance, mais pas seulement :

– 33,9 milliards d'allocation d'assurance ;

– 0,7 milliard d'aides au reclassement (cf. *infra* l'exemple des contrats de professionnalisation des demandeurs d'emploi de 26 ans et plus) ;

– 3,3 milliards de contribution globale au budget de Pôle Emploi (cf. *infra* pour le détail du dispositif juridique) ;

– 3,4 milliards au titre du financement de la retraite complémentaire des demandeurs d'emploi, dans des conditions prévues par accord collectif. Dans ces 3,4 milliards, 1,4 milliard est prélevé sur l'allocation d'assurance, à hauteur de 3 % de l'ancien salaire lorsque l'allocation dépasse le montant journalier minimum. Pour le calcul du solde de l'assurance chômage, le montant « brut » de 3,4 milliards doit donc être réduit de 1,4 milliard, déjà pris en compte dans les dépenses au titre de l'allocation d'assurance.

La différence entre les recettes et les dépenses produit un solde négatif de 4,4 milliards d'euros, comme le résume le tableau suivant.

RECETTES ET DÉPENSES DE L'UNÉDIC EN 2016

(en milliards d'euros)

Recettes		Dépenses	
Cotisations patronales	21,6	Allocation d'assurance	33,9
Cotisations salariales	13,2	Aides au reclassement	0,7
Autres	0,7	Contribution à Pôle Emploi	3,3
		Retraite complémentaire	2*
TOTAL	35,5	TOTAL	39,9
SOLDE = - 4,4			

* Nets du prélèvement de 1,4 milliard sur l'allocation d'assurance.

Source : Commission des affaires sociales, sur la base des données de l'UNÉDIC (<https://www.unedic.org/a-propos/comprendre-le-financement-de-lassurance-chomage>).

● Le solde de l'assurance chômage est naturellement sensible à la conjoncture :

– en phase basse du cycle économique, l'assiette des cotisations progresse faiblement voire se réduit, tandis que le nombre de chômeurs augmente ;

– en phase haute, à l'inverse, la masse salariale progresse et le chômage recule, générant spontanément plus de recettes et moins de dépenses.

Comme l'illustre le tableau suivant, la crise économique dans laquelle la France est entrée en 2008 a logiquement eu des conséquences négatives sur le solde annuel de l'UNÉDIC et, partant, sur sa dette cumulée, multipliée par six en huit ans (passant de 4,9 milliards en 2008 à 30 milliards en 2016). Le déficit commencerait à se réduire à compter de 2017, mais la dette se creuserait encore, faute d'excédent.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT ET DE LA DETTE DE L'UNÉDIC

(en milliards d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Déficit ou excédent annuel	- 3,9	+ 3,4	+ 3,5	+ 4,6	- 0,6	- 2,8	- 2,4	- 2,7	- 3,8	- 3,7	- 4,3	- 4,1	- 3,6	- 2	- 0,6
Endettement net cumulé	13,4	13,1	9,5	4,9	5,6	8,5	11	13,8	17,6	21,3	25,7	30	33,5	35,6	36,2

Source : UNÉDIC (<https://www.unedic.org/a-propos/comprendre-le-financement-de-lassurance-chomage>; <https://www.unedic.org/sites/default/files/2018-02/NOTE%20Pre%CC%81visions%20financie%CC%80res%20unedic%20fe%CC%81vri%202018.pdf>)

La dette à long terme de l'UNÉDIC est constituée d'obligations à taux fixe, émises en euros. Détenue à plus de 60 % par des investisseurs européens, cette dette est garantie par l'État (à la différence des titres de créance négociables à moyen et court terme). La garantie de l'État est accordée chaque année en loi de finances, dans la limite d'un plafond annuel défini par arrêté du ministre des finances (4,5 milliards d'euros pour 2018).

C. LES ÉVOLUTIONS INTERVENUES EN LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2018

Les développements qui suivent résument, dans la limite des besoins de ce commentaire, deux dispositifs importants et assez complexes à certains égards. Pour plus d'information, on se reportera utilement aux commentaires des articles 7 et 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 (devenus les articles 8 et 9 de la loi) par notre collègue Olivier Véran, rapporteur général de la Commission des affaires sociales ⁽¹⁾.

1. La « suppression de fait » de la cotisation salariale à compter d'octobre 2018

L'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 ⁽²⁾ a prévu d'exonérer en deux temps les salariés de leur cotisation à l'assurance chômage. Le taux a été réduit de 2,4 % à 0,95 % au 1^{er} janvier 2018, et il sera nul à compter du 1^{er} octobre prochain.

Sur le plan juridique, la LFSS n'a pas supprimé la cotisation salariale, mais elle a prévu sa prise en charge par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), chargée de verser à l'UNÉDIC le produit des contributions salariales qui aurait été dû en 2018, abstraction faite de la réduction de leur taux ⁽³⁾. Afin de sécuriser la compensation « à l'euro l'euro » pour l'UNÉDIC, il est prévu que les branches du régime général de sécurité sociale assurent l'équilibre financier de l'ACOSS au titre de cette mission, selon une répartition fixée par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale, en fonction des soldes prévisionnels de chaque branche.

Sans mécanisme de compensation à l'UNÉDIC, la perte de recettes spontanée serait égale au montant des cotisations salariales, soit environ 13 milliards d'euros.

L'article 8 de la LFSS a par ailleurs supprimé, dès le 1^{er} janvier 2018, la cotisation maladie des salariés, dont le taux était de 0,75 %.

Afin de financer ces mesures destinées à renforcer le pouvoir d'achat des salariés – dont les cotisations seront *in fine* réduites de 3,15 points (soit 2,4 % + 0,75 %) –, la contribution sociale généralisée (CSG) a été augmentée de 1,7 point, sur l'ensemble des revenus qui en constituent l'assiette. En conséquence, l'augmentation d'un impôt acquitté par tous les Français, et notamment les bénéficiaires de revenus du capital, permet de réduire, dans des proportions plus significatives, les cotisations pesant sur les seuls salariés. Ainsi,

(1) Rapport n° 316, XV^{ème} législature, 18 octobre 2017, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r0316.pdf>, pages 104 à 134 et 152 à 181.

(2) Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017.

(3) Déduction faite, classiquement, des frais de recouvrement engagés par l'ACOSS.

le gain net pour un salarié rémunéré au niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) sera de 263 euros par an.

2. La réduction de la cotisation patronale à compter de janvier 2019

Afin de rendre plus lisible et plus efficace les outils de soutien à la compétitivité des entreprises, l'article 9 de la LFSS 2018 a renforcé les allègements de cotisations patronales de sécurité sociale, tandis que l'article 86 de la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾ a supprimé le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), le tout à compter du 1^{er} janvier 2019.

Le CICE est un crédit d'impôt assis sur les rémunérations versées par les employeurs, dès lors qu'elles n'excèdent pas 2,5 SMIC. S'il a contribué au redressement des marges des entreprises depuis son entrée en vigueur en 2013, ce dispositif est plus complexe qu'un allègement de charges patronales, et surtout ses effets sont décalés dans le temps, puisqu'il est en général perçu entre un et quatre ans après le versement des salaires (l'allègement de charges étant pour sa part contemporain du versement des salaires).

Une fois supprimé, le CICE sera remplacé par des allègements de charges supplémentaires, sous deux formes :

– une réduction forfaitaire de 6 points de la cotisation patronale maladie sur les salaires jusqu'à 2,5 SMIC, soit une sorte « d'équivalent-CICE », dont le taux est de 6 % en 2018 ;

– un renforcement de l'allègement général de cotisations patronales de sécurité sociale, par une réduction de près de 10 points des charges au niveau du SMIC (4 points, nets des 6 points de la réduction forfaitaire maladie, qui s'imputera avant). C'est en effet à ce niveau que les allègements sont réputés les plus créateurs d'emploi.

L'allègement général consiste en une exonération totale, au niveau du SMIC, des cotisations de sécurité sociale proprement dites (maladie, vieillesse, famille, accidents du travail et maladies professionnelles) mais aussi de la contribution des employeurs au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et de la contribution de solidarité pour l'autonomie. Le niveau d'allègement décroît ensuite progressivement, par application d'un coefficient, pour s'annuler lorsque la rémunération atteint 1,6 SMIC.

Afin de renforcer l'allègement général, le législateur a donc dû inclure dans son champ des cotisations patronales qui en étaient jusqu'alors exclues, et qui, de manière générale, ne faisaient pas partie de la panoplie habituelle des outils de réduction du coût du travail, à savoir les cotisations aux régimes de retraite complémentaire, d'une part, et la cotisation à l'assurance chômage, d'autre part.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017.

Le coût total du renforcement de l'allègement général pour l'ensemble des administrations publiques était estimé à 3,3 milliards d'euros par le Gouvernement dans le PLFSS. En 2019, la perte spontanée de recettes pour l'UNÉDIC s'élèverait à 3,4 milliards ⁽¹⁾.

Comme l'article 8, l'article 9 de la LFSS pose le principe d'une prise en charge par l'ACOSS de la réduction des cotisations d'assurance chômage. Déjà chargée du recouvrement des cotisations chômage – *via* son réseau d'URSSAF – l'ACOSS en versera le produit à l'UNÉDIC, aux termes du texte, « *sans tenir compte de la part de la réduction imputée sur celles-ci* ».

Afin de fournir à l'ACOSS les recettes nécessaires à l'exercice de ses nouvelles missions de compensation à l'UNÉDIC, l'article 116 de la loi de finances pour 2018 prévoit de lui affecter 2 % de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à compter de 2019.

D. LA NÉCESSITÉ D'UN DISPOSITIF PÉRENNE DE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

1. L'affectation d'une fraction de contribution sociale généralisée, en loi de financement de la sécurité sociale

• Les mécanismes de compensation à l'UNÉDIC des pertes de recettes spontanément générées par les articles 8 et 9 de la LFSS 2018 ont un caractère transitoire. Le Gouvernement indiquait d'ailleurs, dans l'étude d'impact annexée au PLFSS, ne pas vouloir préempter les discussions alors en cours sur l'avenir de l'assurance chômage.

Il est désormais nécessaire de tirer les conséquences qui s'imposent à la suite du mouvement entamé en loi de financement :

– d'une part, en supprimant clairement la cotisation salariale, qui n'était que « prise en charge par l'ACOSS », et pour la seule année 2018, aux termes de l'article 8 de la LFSS ;

– d'autre part, en prévoyant une nouvelle recette pérenne au profit de l'UNÉDIC, afin de compenser cette suppression ainsi que la réduction à venir de la cotisation patronale.

• Cette recette sera fiscale, le texte prévoyant l'affectation à l'UNÉDIC d'impositions de toute nature, en tout ou partie. Si la rédaction retenue est large, permettant d'affecter un « panier » de recettes fiscales, certaines en totalité et d'autres pour une fraction de leur produit, l'intention du Gouvernement, clairement affichée dans l'étude d'impact, est de « flécher » une fraction de la CSG vers l'UNÉDIC. Ce qui est assez logique dans la mesure où la LFSS a dans

(1) Les subtilités de la répartition du coût de la mesure votée en LFSS 2018 seront détaillées à l'occasion de l'examen du prochain PLFSS.

un même mouvement supprimé *de facto* la cotisation salariale – ce qui constitue la principale perte de recettes spontanée pour l'UNÉDIC – et augmenté le taux de la CSG.

La CSG présente par ailleurs l'avantage d'avoir sensiblement la même assiette que les cotisations chômage, en tout cas pour sa cédule « activité ». Il faut en effet rappeler que la CSG n'est pas un impôt unique, mais la collection de quatre impôts « cédulaires », qui frappent à des taux différents plusieurs catégories de revenus (cf. encadré *infra*).

● L'affectation à l'UNÉDIC d'une fraction de la CSG « activité » aurait en outre le mérite, selon l'étude d'impact, d'assurer la conformité du futur mécanisme de financement au droit de l'Union européenne. La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé, dans un arrêt dit « *De Ruyter* »⁽¹⁾, que les personnes affiliées à un régime de sécurité sociale dans un État membre de l'Union européenne ne peuvent être assujetties à des prélèvements sociaux destinés à financer des régimes contributifs de sécurité sociale dans un autre État membre.

Concrètement, un Français résident aux Pays-Bas et affilié à la sécurité sociale néerlandaise ne peut être assujetti, sur ses revenus de source française, à des prélèvements dont le produit irait aux régimes d'assurance sociale de base, puisqu'il ne bénéficie pas des prestations de ces régimes.

Tirant les conséquences de cette jurisprudence, l'article 24 de la LFSS 2016⁽²⁾ a affecté le produit des prélèvements sociaux sur le capital, au sein de la sphère sociale, à des organismes non contributifs (Fonds de solidarité vieillesse – FSV –, essentiellement). Ces organismes, financés majoritairement par l'impôt, ne servent pas de prestations en contrepartie des impôts perçus. En cela, ils s'écartent de la logique assurantielle des régimes de base, dans laquelle le versement de cotisations ouvre droit à des prestations.

Si les évolutions prévues par le présent projet de loi peuvent soulever des questions sur la qualification du régime d'assurance chômage, elles ne lui retirent pas totalement son caractère contributif (cf. *infra*). Il serait donc inutilement hasardeux d'affecter à l'UNÉDIC une fraction de CSG sur les revenus du capital. L'étude d'impact ne dit pas autre chose en affirmant que « *pour sécuriser l'affectation de CSG en substitution totale des contributions chômage salariales, l'affectation au régime d'assurance chômage d'une fraction de CSG portant sur les revenus d'activité et de remplacement apparaît préférable* »⁽³⁾.

(1) 26 février 2015, affaire C-623/13, Ministre de l'Économie et des finances contre Gérard de Ruyter.

(2) Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015.

(3) Page 267.

Les différents taux de CSG (post-LFSS 2018)

La CSG frappe :

– les revenus d’activité et de remplacement, au taux de droit commun de 9,2 %, avec les exceptions suivantes :

- les allocations chômage et les indemnités journalières de sécurité sociale sont soumises à un taux de 6,2 % ;

- les pensions de retraite et d’invalidité sont soumises à un taux de 8,3 % ;

- les allocations chômage et les pensions de retraite et d’invalidité sont exonérées lorsque le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer fiscal ne dépasse pas certains seuils (10 996 euros pour un célibataire, 16 868 euros pour un couple, en 2017) ;

- les mêmes revenus de remplacement sont soumis au taux réduit de 3,8 % lorsque le RFR du foyer dépasse les seuils d’exonération sans toutefois excéder 14 375 euros pour un célibataire et 22 051 euros pour un couple (en 2017) ;

– les revenus dits « du capital », au taux de 9,9 %, à savoir :

- les revenus du patrimoine (revenus fonciers, par exemple) ;

- les produits de placement (intérêts des comptes sur livret, par exemple) ;

– les produits de certains jeux, en distinguant deux assiettes :

- le produit brut des jeux de casino, soumis à un taux de 11,2 ou 13,7 % selon la nature du jeu ;

- les jeux exploités par La Française des jeux, soumis à un taux de 8,6 %.

Source : Commission des affaires sociales.

● Si le texte ne prévoit pas directement l’affectation d’une fraction de CSG à l’UNÉDIC, c’est parce qu’une telle disposition relève du domaine exclusif des LFSS, tel qu’il est défini par l’article – organique – LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, dont le III réserve aux lois de financement le soin d’affecter tout ou partie d’une recette exclusive de la sécurité sociale – ce qu’est la CSG – à une autre personne morale.

Or, l’UNÉDIC n’est pas un organisme relevant de la sécurité sociale au sens du III de l’article LO. 111-3, à savoir :

– les régimes obligatoires de base ;

– les organismes concourant :

- au financement des régimes obligatoires de base (FSV, en pratique) ;

- à l’amortissement de leur dette (Caisse d’amortissement de la dette sociale – CADES) ;

- à la mise en réserve de recettes à leur profit (Fonds de réserve des retraites – FRR) ;

– les organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l’objectif national de dépenses d’assurance maladie (Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie – CNSA).

Dans sa décision sur la LFSS 2018 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a d’ailleurs jugé que « *les dispositions relatives aux contributions salariales d’assurance chômage sont étrangères au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale* » ; c’est seulement parce que « *le législateur a entendu procéder à une réforme d’ensemble consistant à diminuer les cotisations sociales des actifs et, à cette fin, à faire prendre en charge par l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale le financement, en 2018, de la réduction des contributions salariales d’assurance chômage [que,] dans les circonstances particulières de l’espèce* », la disposition n’a pas été censurée comme un « cavalier social » n’ayant pas sa place en loi de financement.

● Cela étant dit, il faut rappeler que l’affectation d’une ressource fiscale à une personne privée chargée d’une mission de service public – ce qu’est l’UNÉDIC – n’est contraire à aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République, et ne pose donc pas en soi de problème constitutionnalité ⁽²⁾.

Le PLFSS 2019 prévoira donc l’affectation à l’UNÉDIC d’une fraction de CSG, cette fraction étant ensuite déterminée chaque année en loi de financement.

2. De nouvelles modalités de financement qui amènent à s’interroger sur la nature du régime d’assurance chômage

● Toutes choses égales par ailleurs, ce sont environ 45 % des ressources de l’assurance chômage qui proviendront à l’avenir d’un impôt acquitté par tous les Français ⁽³⁾, et non plus des cotisations des employeurs et des salariés, qui trouvent chacun un intérêt à l’assurance du risque de chômage.

Cette évolution majeure des modalités de financement de l’assurance chômage amène à s’interroger sur sa définition. Comme le souligne l’étude d’impact, « *l’affectation d’une recette [fiscale] aura un impact sur la nature du régime d’assurance chômage. Celui-ci ne sera plus strictement contributif du fait de la suppression des cotisations salariales, même si un lien sera conservé entre niveau de ressources et de prestations, via les contributions patronales* » ⁽⁴⁾.

(1) Décision n° 2017-756 du 21 décembre 2017, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2017756DC2017756dc.pdf>, point 8.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, Loi de finances pour 1999, considérant 67, jugeant conforme à la Constitution l’affectation du produit de la taxe d’aéroport aux exploitants aéroportuaires : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1998/98-405-dc/decision-n-98-405-dc-du-29-decembre-1998.11772.html#>

(3) Soit la somme des cotisations salariales supprimées (environ 13 milliards d’euros) et des cotisations patronales réduites (environ 3 milliards) rapportée aux recettes totales (environ 35 milliards).

(4) Page 270.

Le fait que le système d'assurance chômage soit à l'avenir moins contributif qu'aujourd'hui ne pose pas de difficulté constitutionnelle. À l'occasion de la mise en place de la couverture maladie universelle, prestation sociale de solidarité qui n'est pas financée par les cotisations des assurés, le Conseil constitutionnel a en effet jugé que le « principe contributif » de la protection sociale, invoqué par les requérants, ne constituait pas une norme de valeur constitutionnelle ⁽¹⁾.

La suppression complète de la cotisation salariale permet par ailleurs d'éviter un écueil constitutionnel attaché au caractère contributif d'un régime donné de protection sociale. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé contraire au principe d'égalité l'exonération de cotisations salariales de sécurité sociale des salariés les plus modestes. En effet, avec un tel dispositif, « *un même régime de sécurité sociale continuerait [...] à financer, pour l'ensemble de ses assurés, les mêmes prestations malgré l'absence de versement, par près d'un tiers de ceux-ci, de la totalité des cotisations salariales ouvrant droit aux prestations servies par ce régime* » ⁽²⁾.

• En dernière analyse, les questions soulevées par la réforme du financement de l'assurance chômage sont au moins autant « philosophiques » que juridiques. C'est en substance ce qu'écrit le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, lorsqu'il « *appelle l'attention du Gouvernement sur la situation inédite présentée par l'absence de toute contribution salariale dans le financement d'un régime de protection sociale dont l'objet est presque exclusivement de servir un revenu de remplacement à caractère contributif* » ⁽³⁾.

Le Conseil poursuit en constatant qu'« *il résulte de la réforme proposée une absence de lien entre les modalités de financement par la quasi-totalité des salariés du régime d'assurance chômage et les revenus de remplacement dont ils peuvent bénéficier, dès lors que la CSG est une imposition de toutes natures et n'ouvre donc pas, par elle-même, droit à des prestations et avantages sociaux* » ⁽⁴⁾.

En conséquence, « *le Conseil d'État invite le Gouvernement à approfondir sa réflexion sur la cohérence des modalités de financement des régimes avec les prestations qu'ils servent, dans la perspective d'une réforme du système de protection sociale tirant toutes les conséquences de la part prise par les impositions dans le financement de la protection sociale obligatoire* » ⁽⁵⁾.

(1) Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle, considérants 28 et 29 : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1999/99-416-dc/decision-n-99-416-dc-du-23-juillet-1999.11847.html>

(2) Décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, considérant 13 : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2014-698-dc/decision-n-2014-698-dc-du-6-aout-2014.142058.html>

(3) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0904-ace.pdf>, point 58.

(4) Idem.

(5) Point 61.

II. LE DROIT PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DE LA COTISATION SALARIALE ET L’AFFECTATION D’UNE RESSOURCE FISCALE

● Le premier alinéa de l’article L. 5422-9 du code du travail prévoit le financement de l’allocation d’assurance par des contributions des employeurs et des salariés, assises sur les rémunérations brutes dans la limite d’un plafond.

Le I du présent article substitue à cet alinéa unique six alinéas, prévoyant les nouvelles modalités de financement de l’allocation d’assurance, mais également de la nouvelle allocation des travailleurs indépendants (ATI), dont le régime juridique est créé par l’article 28 du projet de loi (cf. commentaire *supra*)⁽¹⁾.

La transformation d’un alinéa unique en six alinéas résulte notamment d’une présentation claire de la liste des ressources, énumérées de 1° à 4°.

● Il n’est plus fait mention des contributions des salariés, actant ainsi leur suppression définitive pour la quasi-totalité d’entre eux. Les seules contributions salariales restantes sont :

– les actuelles sur-contributions des salariés relevant des professions de la production cinématographique, de l’audiovisuel ou du spectacle (2°). Leur maintien est logique, dans la mesure où le régime spécifique d’indemnisation, qui fonde leur existence, n’est pas modifié. En revanche, la contribution salariale de droit commun est bien supprimée pour ces professions comme pour l’ensemble des salariés. Le montant total cumulé des contributions et des sur-contributions salariales de ces professions était de 130,2 millions d’euros en 2017 ; toutes choses égales par ailleurs, ce montant sera divisé par deux à l’avenir, le taux de la sur-contribution étant de 2,4 %, comme celui de la contribution de droit commun ;

– les contributions des salariés expatriés (3°). Il faut mentionner expressément ces salariés pour leur permettre de s’acquitter de la part patronale des cotisations chômage – la part salariale étant supprimée comme pour l’ensemble des salariés –, afin qu’ils puissent continuer de s’affilier à l’assurance chômage sur une base volontaire. En 2017, les 819 salariés affiliés volontairement se sont acquittés de 3,9 millions d’euros de cotisations, ramenées à l’avenir à 2,4 millions toutes choses égales par ailleurs.

● Mais l’essentiel des ressources est constitué :

– des contributions des employeurs, comme en l’état du droit (1°) ;

(1) Le texte du présent article renvoie, pour la mention de l’ATI, à l’article L. 5424-24 du code du travail, créé par l’article 28 du projet de loi. Or, cet article ne mentionne pas expressément l’ATI ; il conviendrait donc de modifier la référence.

– des impositions de toute nature affectées en tout ou partie à l'UNÉDIC (4°). Le texte précise que cette ressource fiscale a « *notamment* » pour objet le financement de l'ATI. L'intention n'est pas seulement de « flécher » une partie de la ressource fiscale vers le financement de l'ATI, mais de financer l'ATI exclusivement par l'impôt, et pas par des contributions de salariés n'en bénéficiant pas et d'employeurs n'employant par construction pas de travailleurs indépendants.

Comme en l'état du droit, il est prévu que les contributions patronales et les contributions salariales restantes sont assises sur les rémunérations brutes, dans les limites d'un plafond.

B. MESURES DE COORDINATION ET D'AMÉLIORATION RÉDACTIONNELLE

• La suppression des contributions jusqu'alors dues par la généralité des salariés appelle une série de modifications de coordination dans le code du travail.

Le second alinéa de l'article L. 5422-10 prévoit que les contributions des travailleurs sont déductibles de l'assiette soumise à l'impôt sur le revenu. Le 1° du II du présent article circonscrit cette déductibilité aux seules contributions salariales restantes, mentionnées donc aux 2° et 3° de l'article L. 5422-9, dans sa nouvelle rédaction.

Le 2° du II procède à la même restriction à l'article L. 5422-14, qui prévoit la déclaration par les employeurs des rémunérations constituant l'assiette des contributions salariales et patronales.

Le **a)** du 5° du II fait de même au troisième alinéa de l'article L. 5427-1, qui prévoit le recouvrement des contributions salariales et patronales, pour le compte de l'UNÉDIC, par le réseau des URSSAF.

Tirant les conséquences de la suppression des contributions salariales pour la généralité des salariés, le **a)** du 4° du II modifie la rédaction de l'article L. 5424-20 du code du travail pour prévoir que les « sur-contributions » des salariés intermittents du spectacle, qui sont donc maintenues, viennent en sus des seules contributions patronales ⁽¹⁾.

L'article L. 5429-2 prévoit des sanctions pénales lorsqu'un employeur récidive, dans un délai de trois ans, dans la rétention induite de la contribution salariale d'assurance chômage (deux ans d'emprisonnement et une amende

(1) Ce **a)** supprime par ailleurs le mot « involontairement » de la définition des travailleurs privés d'emploi, par coordination avec l'article 26, ouvrant le bénéfice de l'assurance chômage aux salariés démissionnaires (cf. commentaire supra). Le **b)** relève de la première série de coordinations décrites supra.

de 3 750 euros). Le 6° du II modifie cet article pour y mentionner la seule contribution salariale des intermittents du spectacle⁽¹⁾.

• Plus largement, la réforme du mode de financement de l'assurance chômage, avec l'introduction d'une ressource fiscale, nécessite des coordinations.

Ainsi, l'article L. 6332-17 du code du travail prévoit que les contributions salariales et patronales peuvent être utilisées pour participer au financement des contrats de professionnalisation des demandeurs d'emploi de 26 ans et plus, dans la limite d'un plafond.⁽²⁾ Compte tenu de la diversification des ressources de l'assurance chômage, le 1° du III modifie la rédaction du code pour prévoir que c'est bien l'ensemble des ressources qui peuvent être mobilisées (toujours dans la limite d'un plafond).

L'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale dresse la liste des recettes recouvrées par les URSSAF. Le 5° de cet article prévoit ainsi le recouvrement des contributions mentionnées à l'article L. 5422-9 du code du travail. Le IV du présent article vise plus précisément les contributions patronales et salariales restantes (1° à 3° de l'article L. 5422-9), à l'exclusion donc de la ressource fiscale, mentionnée au 4°. Il faut signaler qu'en pratique, si la ressource en question est bien une fraction de CSG, elle sera elle aussi recouvrée par les URSSAF, en application notamment du 4° de l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale.

• Le Gouvernement profite de cet article pour désigner expressément Pôle Emploi dans certains articles du code du travail qui font référence à « *l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1* ».

Tel est l'objet :

– du **b**) du 5° du II, qui modifie le cinquième alinéa de l'article L. 5427-1. Celui-ci prévoit que, par exception au principe général de recouvrement des contributions d'assurance chômage par les URSSAF, Pôle Emploi recouvre les contributions dues au titre de certains salariés particuliers, notamment les expatriés⁽³⁾ ;

– du **d**) du même 5°, qui modifie le neuvième alinéa du même article (recouvrement par Pôle Emploi des contributions dues au titre des intermittents du spectacle)⁽⁴⁾ ;

(1) Il modifie par ailleurs le régime de sanction, en renvoyant à celui applicable en cas de rétention indue des cotisations et contributions sociales, prévu à l'article L. 244-6 du code de la sécurité sociale. Celui-ci prévoit les mêmes peines, mais en les rendant possiblement alternatives et pas nécessairement cumulatives.

(2) Pour une présentation de ces contrats, qui excède le champ de ce commentaire, on se reportera utilement au lien suivant :

<https://www.pole-emploi.fr/employeur/le-contrat-de-professionnalisation-@/article.jsp?id=60624>

(3) Le même b) actualise, au même alinéa de l'article L. 5427-1, la référence à un règlement européen : la mention du règlement abrogé est remplacée par la mention du règlement en vigueur.

(4) Le c) supprime du même article L. 5427-1 l'alinéa prévoyant le recouvrement des contributions d'assurance chômage des VRP dits « multcartes » (à plusieurs employeurs) par la Caisse nationale de compensation des cotisations de sécurité sociale des voyageurs, représentants et placiers de commerce. Ce recouvrement a en effet été transféré aux URSSAF par le décret n° 2017-1682 du 12 décembre 2017.

– du 2° du **III**, qui modifie le second alinéa de l'article L. 6332-17 (possibilité de prise en charge par Pôle Emploi des dépenses afférentes aux contrats de professionnalisation, lorsque l'assurance chômage participe à leur financement).

C. DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

1. Le maintien à son niveau de la contribution globale de l'UNÉDIC au budget de Pôle Emploi

Le 3° du **II** tire les conséquences de la réforme du financement de l'assurance chômage sur la participation de l'UNÉDIC au budget de Pôle Emploi, en modifiant l'article L. 5422-24 du code du travail.

Celui-ci prévoit qu'au moins 10 %⁽¹⁾ du produit des contributions salariales et patronales sont versés par l'UNÉDIC, sous forme d'une « *contribution globale* », au budget de Pôle Emploi, et plus précisément à ses sections « Fonctionnement et investissement » et « Intervention ».

Les contributions salariales et patronales représentant jusqu'alors l'intégralité des ressources de l'UNÉDIC, le maintien de la contribution globale dans ses proportions actuelles implique de viser non plus les contributions, mais l'ensemble des ressources ; c'est à cette modification que procèdent les *i* et *ii* du *a*) du 3° du **II**, avec un découpage légistique d'une grande précision⁽²⁾.

Le *b*) du même 3° complète l'article L. 5422-24 par un **II**, qui prévoit que pour le calcul de la contribution globale, les contributions patronales sont prises en compte pour leur montant « brut », avant application des éventuelle exonérations et réductions. Il s'agit d'un second « verrou » permettant de garantir la stabilité de la contribution globale, en évitant que le montant des contributions patronales prises en compte ne soit réduit du fait de leur inclusion dans le champ de l'allègement général (cf. *supra*).

2. L'exclusion de la modulation de la cotisation patronale en fonction des fins de contrat dans le secteur du spectacle

Le *c*) du 4° du **II** prévoit que la modulation de la contribution patronale en fonction du nombre de fin de contrats donnant lieu à indemnisation du salarié par Pôle Emploi, prévue par le 1° de l'article L. 5422-12, créé par l'article 29 du projet de loi⁽³⁾, ne s'applique pas lorsque s'applique la sur-contribution « intermittents ».

*

(1) Taux plancher légal, pouvant être augmenté par la convention d'assurance chômage.

(2) Le *iii* du même *a*) mentionne explicitement Pôle Emploi, selon la logique de simplification du code précédemment évoquée.

(3) Cf. commentaire *supra*.

La commission a adopté quatre amendements rédactionnels du rapporteur.

*
* *

Article 31

**Disposition transitoire relative à la contribution globale
de l'UNÉDIC au budget de Pôle emploi**

Adopté par la commission sans modification

L'article 31 prévoit que la contribution globale versée par l'UNÉDIC au budget de Pôle Emploi, qui représente 10 % des ressources de l'assurance chômage, reste calculée en 2019 et 2020 sur la même assiette qu'en l'état du droit, avant prise en compte du changement des modalités de financement opéré par l'article 30.

L'objectif est de garantir à Pôle Emploi la stabilité de la contribution globale pour les deux années à venir.

● En application de l'article L. 5422-24 du code du travail, une fraction des ressources de l'assurance chômage est affectée au budget de Pôle Emploi (sections « Fonctionnement et investissement » et « Intervention »), « *dans une logique d'activation des dépenses dites "passives" d'indemnisation du chômage* »⁽¹⁾.

Cette fraction ne peut être inférieure à 10 % aux termes de la loi, mais elle peut y être supérieure si les partenaires sociaux en décident ainsi dans la convention s'assurance chômage. En pratique, cette « *contribution globale* » est égale à 10 % des ressources de l'UNÉDIC, soit 3,3 milliards d'euros en 2016.

Le changement des modalités de financement de l'assurance chômage, détaillé *supra* dans le commentaire de l'article 30, implique de modifier l'assiette de la contribution globale : aujourd'hui fonction des cotisations salariales et patronales, elle sera à l'avenir fonction de l'ensemble des ressources de l'UNÉDIC, une ressource fiscale venant compenser la suppression des cotisations salariales et la réduction des cotisations patronales. Cette modification est prévue à l'article 30.

● Le présent article a pour objet de prévoir un dispositif transitoire pour les années 2019 et 2020, au cours desquelles la contribution resterait calculée selon les modalités actuellement applicables.

L'étude d'impact, indique qu'il s'agit « *de maintenir les modalités opérationnelles de calcul actuellement utilisées (année N-2) pour les années 2019*

(1) Étude d'impact, page 254.

et 2020 »⁽¹⁾. L'exposé des motifs est plus clair, en explicitant le fait que la contribution globale « *est assise sur les ressources de l'avant-dernier exercice* ».

Le Gouvernement a précisé au rapporteur que la convention tripartite État-Pôle emploi-UNÉDIC du 18 décembre 2014 prévoit, à ce sujet, que la contribution globale est calculée sur la base des derniers comptes certifiés. Or, la certification des comptes de l'UNÉDIC pour un exercice budgétaire n'intervient que deux ans après la fin de cet exercice, ce qui explique le décalage temporel auquel cet article entend remédier.

Il s'agit en effet de garantir à Pôle Emploi la stabilité de la contribution globale en 2019 et 2020 ; les ressources servant d'assiette seront en effet celles de 2017 et 2018, années pendant lesquelles le financement repose intégralement sur des cotisations⁽²⁾.

*

* *

Section 2 **La gouvernance**

Article 32 **Cadrage des négociations des accords d'assurance chômage**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 32 organise un encadrement plus strict des accords d'assurance chômage par l'État, afin d'améliorer une gouvernance jugée insuffisamment efficace.

Le Premier ministre adressera à cet effet aux partenaires sociaux, avant le début des négociations, un document de cadrage indiquant notamment la trajectoire financière que l'accord devra respecter pour être agréé, et donc produire ses effets.

En cours d'exécution de l'accord, le Premier ministre pourra adresser aux partenaires sociaux un nouveau document de cadrage si la trajectoire financière constatée s'éloigne de celle du premier document de cadrage, ou si le législateur a fait sensiblement évoluer la trajectoire en loi de programmation des finances publiques.

(1) Page 262.

(2) La cotisation salariale étant, en 2018, « prise en charge » par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), et non pas acquittée directement par les salariés, dans les conditions décrites supra dans le commentaire de l'article 30.

I. UN RENFORCEMENT DU RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA GOUVERNANCE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

A. LE PARITARISME, PRINCIPE CARDINAL DE LA GOUVERNANCE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DEPUIS SA CRÉATION

• La gouvernance de l'assurance chômage se caractérise, depuis sa création en 1958 ⁽¹⁾, par son caractère purement paritaire, dans sa gestion comme dans la détermination des conditions de financement du régime et d'indemnisation des demandeurs d'emploi. Ce fonctionnement paritaire s'exerce néanmoins dans un cadre général fixé par la loi.

C'est en effet l'article L. 5422-20 du code du travail qui renvoie l'application des règles du régime d'assurance à des accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, au niveau national et interprofessionnel. Les organisations considérées aujourd'hui comme représentatives sont :

– pour les salariés, la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC), la Confédération générale du travail (CGT) et Force ouvrière (FO) ;

– pour les employeurs, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), la Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et l'Union des entreprises de proximité (U2P).

La première étape de la négociation entre les partenaires sociaux passe par un accord national interprofessionnel (ANI), qui définit les principes à appliquer pour les règles d'indemnisation et le financement du régime par les cotisations salariales et patronales.

Sur la base de l'ANI, la convention d'assurance chômage ⁽²⁾, applicable en général pour deux ou trois ans, détaille les dispositions conjointement arrêtées. Le détail des règles d'indemnisation, comme les taux des cotisations ⁽³⁾, sont fixés par le règlement général annexé à la convention. Ce règlement comporte lui-même des annexes, traitant par exemple du cas spécifique des intermittents du spectacle. Enfin, les partenaires sociaux prennent des accords d'application de certaines dispositions du règlement général. La dernière convention d'assurance chômage date du 14 avril 2017, sur la base du protocole d'accord (ANI) du 28 mars 2017 ⁽⁴⁾.

(1) *Par la convention nationale du 31 décembre 1958 créant un régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans-emplois de l'industrie et du commerce.*

(2) *Les termes de convention et accord sont employés indifféremment dans la littérature sur l'assurance chômage, comme dans les commentaires des articles du titre II de ce projet de loi. La législation emploie en général le terme d'accord, parfois au pluriel.*

(3) *Le principe des cotisations et leur assiette font partie des éléments prévus au niveau de la loi.*

(4) <https://www.unedic.org/sites/default/files/regulations/TXT-ACC-Pr28032017AC.pdf>

Le règlement général annexé à cette convention compte 11 annexes et a fait l'objet de 26 accords d'application ⁽¹⁾.

Pour produire ses effets à l'endroit de l'ensemble des employeurs et des salariés se trouvant dans son champ d'application, la convention doit néanmoins être agréée par l'État, qui peut déterminer par décret les modalités d'application du régime d'assurance si les partenaires sociaux ne trouvent pas d'accord. L'agrément ne peut être délivré si la convention ne respecte pas les dispositions législatives en vigueur, en particulier s'agissant de la politique de l'emploi.

• Une fois agréée, la convention est mise en œuvre par les partenaires sociaux, au travers de l'organisme de droit privé auquel ils ont décidé de confier la gestion du régime d'assurance chômage en 1958, à savoir l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC), association créée en 1958 sous le régime de la loi de 1901 ⁽²⁾.

Le conseil d'administration de l'UNÉDIC élit pour deux ans son président et son bureau, et prend les décisions stratégiques (équilibres financiers, montant des allocations, approbation des comptes), au cours de ses deux réunions annuelles. La gestion quotidienne est assurée par le bureau, réuni une fois par mois, qui nomme le directeur général de l'UNÉDIC.

L'UNÉDIC est avec Pôle Emploi, chargé du service des allocations et du suivi des demandeurs d'emploi, l'une des composantes du service public de l'emploi.

Les deux organismes assurent d'ailleurs conjointement l'animation des instances paritaires régionales (IPR), qui veillent à la bonne application de la convention d'assurance chômage « sur le terrain ». Les IPR, installées au sein de chacune des 18 directions régionales de Pôle Emploi, sont composées à parité de représentants des employeurs et des salariés, désignés pour un mandat de trois ans.

(1) On trouvera au lien suivant une version consolidée de la convention, du règlement général, des annexes et des accords d'application, auxquels il est renvoyé de manière séparée – et donc plus lisible – dans plusieurs des commentaires des articles du titre II du projet de loi : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000034598969

(2) Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

B. UNE GOUVERNANCE PERFECTIBLE, APPELANT UN CADRAGE DES NÉGOCIATIONS PAR L'ÉTAT

1. Une gouvernance jugée insuffisamment performante et appelée à évoluer avec les nouvelles modalités de financement de l'assurance chômage

● L'étude d'impact fait état des « *interrogations récurrentes – et croissantes – sur l'efficacité du paritarisme de gestion pour faire face aux enjeux actuels* »⁽¹⁾.

Ces interrogations, sur lesquelles l'étude d'impact ne s'étend pas davantage, auraient été renforcées par l'incapacité des partenaires sociaux à trouver un accord en 2016, carence qui a nécessité l'intervention du pouvoir réglementaire pour assurer la continuité du régime, jusqu'à l'adoption de la convention du 14 avril 2017.

Le contenu de cette convention ne donne pas entière satisfaction au Gouvernement, car elle ne permet pas selon lui le retour à l'équilibre structurel du régime, et ne comporte pas de mesures permettant de lutter efficacement contre la « permittance »⁽²⁾.

● Indépendamment même de cette convention, l'étude d'impact fait état de « *plusieurs points de friction que les modalités actuelles de gouvernance du régime ne permettent pas de résoudre* »⁽³⁾ :

– l'État est garant d'une dette en forte croissance (plus de 35 milliards d'euros en 2018 contre moins de 5 milliards en 2008), qui vient grever la dette de l'ensemble des administrations publiques pour l'appréciation des critères dit « de Maastricht »⁽⁴⁾ ;

– les modalités de financement de l'assurance chômage vont évoluer significativement, puisque près de 45 % des ressources, jusqu'alors intégralement constituées de cotisations assises sur les salaires, seront à l'avenir d'origine fiscale, par affectation à l'UNÉDIC d'une fraction de contribution sociale généralisée (CSG)⁽⁵⁾.

Dans ces conditions, le Gouvernement souhaite renforcer le contrôle de l'État sur la gouvernance de l'assurance chômage.

● Avant de présenter la philosophie générale du dispositif envisagé par le Gouvernement, le rapporteur souhaite lever une ambiguïté qui pourrait apparaître

(1) Page 276.

(2) Cf. supra le commentaire de l'article 29.

(3) Page 276.

(4) Le droit de l'Union européenne proscrit en principe le dépassement, par un État membre, d'un ratio dette publique/produit intérieur brut supérieur à 60 %.

(5) Cf. supra le commentaire de l'article 30.

à la lecture de l'étude d'impact. À plusieurs reprises, celle-ci établit un lien quasi-mécanique entre la réforme du financement prévue à l'article 30 et la nécessité d'un renforcement du rôle de l'État dans la gouvernance. Le Gouvernement affirme notamment que « pour 2019, le cumul de la suppression des cotisations salariales et de l'exonération d'une partie des contributions patronales sur les bas salaires va conduire l'État à prendre en charge plus de 40 % des recettes de l'assurance chômage ».

Il faut rappeler ici que ce n'est pas à proprement parler « l'État » qui contribue au financement de l'assurance chômage à la suite des décisions prises en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018, et confirmées dans le présent projet de loi :

– la LFSS a retenu un schéma transitoire de compensation des baisses de recettes pour l'UNÉDIC, consistant à ce que l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) prenne en charge, pour le compte de l'UNÉDIC, les cotisations non prévues par elle ;

– l'article 30 prévoit un schéma pérenne, consistant à affecter à l'UNÉDIC une imposition de toute nature, qui sera une fraction de CSG, dans les conditions prévues par la LFSS pour 2019.

L'ACOSS est l'organisme de trésorerie de la sécurité sociale, et la CSG est une recette exclusive de la sécurité sociale. En conséquence, ce n'est pas l'État qui prend directement en charge les ressources jusqu'alors constituées des cotisations chômage. Si une compensation « en deuxième rideau » impliquera incontestablement l'État dans l'équilibre financier de l'assurance chômage, la réalité est plus subtile que ce qu'en dit l'étude d'impact.

2. L'option retenue par le Gouvernement : un cadrage des négociations conduites par les partenaires sociaux

● Le Gouvernement a étudié, parmi les différentes réformes possibles de la gouvernance de l'assurance chômage, la mise en place d'une caisse, sur le modèle de la sécurité sociale. Dans cette configuration, il aurait incombé à l'État de définir les paramètres de l'indemnisation, comme c'est le cas pour les différents risques couverts par la sécurité sociale (maladie, vieillesse, famille, accidents du travail et maladies professionnelles). L'État aurait en outre joué un rôle de quasi-tutelle sur la caisse d'assurance chômage, comme c'est le cas en matière de sécurité sociale (par exemple avec la nomination en Conseil des ministres des directeurs généraux des caisses nationales).

Cette option, comme toutes celles qui auraient abouti à la disparition de l'UNÉDIC (transfert de ses missions à l'État, création d'un établissement public *ad hoc*) ont été écartées, essentiellement car « les partenaires sociaux disposent d'une expertise qui conduit à légitimer leur rôle dans le pilotage du régime »⁽¹⁾.

(1) Étude d'impact, page 281.

L'autre grande option écartée aurait consisté à mettre en place d'une gouvernance tripartite avec entrée de l'État au conseil d'administration de l'UNÉDIC. Mais cette option « *paraît emporter un risque de désengagement des partenaires sociaux dans les négociations, le dernier mot en cas de désaccord revenant de manière systématique à l'État* »⁽¹⁾.

● L'option retenue, dont le détail juridique sera présenté *infra*, consiste à encadrer davantage qu'aujourd'hui les négociations de la convention d'assurance chômage. Celles-ci devront en effet se dérouler dans l'épure d'un « document de cadrage » transmis aux partenaires sociaux par le Premier ministre⁽²⁾, fixant – obligatoirement – une trajectoire financière à respecter et – possiblement – les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage (par exemple en matière de réduction de la permittance). Sur ce point, le texte s'inspire de ce qui existe déjà s'agissant du régime spécifique des intermittents du spectacle (cf. *infra*).

Le Premier ministre pourrait en outre transmettre un nouveau document de cadrage aux partenaires sociaux, en cours d'exécution de l'accord d'assurance chômage, afin qu'ils prennent dans un délai fixé par lui les mesures nécessaires à la correction de la trajectoire financière :

– soit parce que le Premier ministre constate un écart significatif entre la trajectoire observée et la trajectoire prévue par l'accord ;

– soit parce que la trajectoire financière décidée par le législateur dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques évolue significativement.

II. DÉTAILS DU DISPOSITIF JURIDIQUE PROPOSÉ

A. LE CADRAGE DES NÉGOCIATIONS, SOUS L'AUTORITÉ DU PREMIER MINISTRE

1. Le premier document de cadrage, obligatoire en amont de la discussion de la convention

Le **II** du présent article insère deux nouveaux articles dans la section 5 (« *Accords relatifs à l'assurance chômage* ») du chapitre II (« *Régime d'assurance* ») du titre II (« *Indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi* ») du livre IV (« *Le demandeur d'emploi* ») de la cinquième partie (« *L'emploi* ») du code du travail.

(1) *Étude d'impact*, page 282.

(2) *Qui récupérerait les attributions du ministre chargé de l'emploi en matière d'agrément des accords d'assurance chômage.*

● Le nouvel article L. 5422-20-1 crée le document de cadrage, principal outil au service de la nouvelle gouvernance de l'assurance chômage souhaitée par le Gouvernement.

Il prévoit que, préalablement aux négociations de la convention d'assurance chômage, le Premier ministre transmet un document de cadrage aux organisations représentatives des employeurs et des salariés.

Ce document précise :

– les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière ;

– le délai dans lequel la négociation doit aboutir ;

– « *le cas échéant* », les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. On comprend de la rédaction retenue que ce troisième point, contrairement aux deux premiers, n'aurait pas nécessairement à figurer dans le document de cadrage, mais qu'il le pourrait si le Gouvernement le souhaite.

Les conditions d'application de ce nouvel article seront déterminées par un décret en Conseil d'État, qui apportera sans doute des précisions bienvenues.

Interrogé par le rapporteur sur la notion de trajectoire financière, le Gouvernement a indiqué que « *différents paramètres devront être pris en compte pour déterminer la trajectoire financière du régime qui sera définie dans le document de cadrage* :

– *le niveau des recettes (notamment du montant du produit de la contribution sociale généralisée (CSG) affecté à l'UNÉDIC par le législateur), des dépenses, du déficit et de la dette* ;

– *la situation macroéconomique et l'état du marché du travail dans la mesure où le régime d'assurance chômage remplit un rôle d'amortisseur social et de stabilisateur économique* ».

● Le nouvel article L. 5422-20-2 prévoit que Pôle Emploi et l'UNÉDIC fournissent aux services de l'État toutes les informations nécessaires au suivi des négociations.

2. Le deuxième document de cadrage, possible en cours d'exécution de la convention

● L'article L. 5422-25 prévoit que l'UNÉDIC transmet chaque année au Parlement et au Gouvernement, avant le 30 juin, ses perspectives financières triennales, sur la base desquelles le Gouvernement remet au Parlement et aux partenaires sociaux un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage, avant le 31 décembre de chaque année.

Les perspectives transmises par l'UNÉDIC doivent préciser notamment « *les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime* », compte tenu de la sensibilité particulière dudit régime à la conjoncture (cf. *supra* le commentaire de l'article 30).

Le rapport du Gouvernement, quant à lui, précise notamment, selon une formulation sans doute perfectible, « *les mesures mises en œuvre et celles susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier à moyen terme* ».

- La nouvelle rédaction de l'article L. 5422-25 prévue par le VI :
 - supprime la transmission des perspectives financières par l'UNÉDIC ;
 - anticipe la remise du rapport gouvernemental au Parlement et aux partenaires sociaux, du 31 décembre au 30 septembre ;
 - permet au Premier ministre de transmettre un nouveau document de cadrage aux partenaires sociaux, en cours d'exécution de l'accord d'assurance chômage, afin qu'ils prennent dans un délai fixé par lui les mesures nécessaires à la correction de la trajectoire financière :
 - soit parce que le rapport gouvernemental constate un écart significatif entre la trajectoire observée et la trajectoire prévue par l'accord ;
 - soit parce que la trajectoire financière de l'assurance chômage décidée par le législateur dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques évolue significativement.

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) constituent une catégorie de loi assez récente, introduite à l'article 34 de la Constitution lors de sa révision de 2008 ⁽¹⁾. Le dernier alinéa de l'article 34 dispose que « *les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». La dernière LPFP en date est celle du 22 janvier dernier, pour la période 2018-2022 ⁽²⁾.

Dans un rapport annexé au projet de LPFP ⁽³⁾, le Gouvernement doit présenter au Parlement une longue série de données, dont deux concernent plus particulièrement l'assurance chômage :

(1) Article 11 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

(2) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(3) Dont l'existence et le contenu sont prévus par l'article 5 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

– « pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage »⁽¹⁾ ;

– « les hypothèses ayant permis l'estimation des effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques, et notamment les hypothèses d'élasticité à la conjoncture des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage »⁽²⁾.

• Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a considéré que la faculté ainsi donnée au Premier ministre d'intervenir dans l'exécution d'une convention en cours « ne porte pas une atteinte excessive à la liberté contractuelle des partenaires sociaux, qui doit être interprétée au vu de la circonstance que les accords collectifs en la matière sont d'ores et déjà fortement encadrés par la loi et qu'ils ne peuvent produire leurs effets sans agrément de l'autorité administrative »⁽³⁾.

• La nouvelle rédaction de l'article L. 5422-25 prévoit que les dispositions de la section 5⁽⁴⁾ – donc les articles L. 5422-20 à L. 5422-24 – sont applicables à la modification de l'accord d'assurance chômage résultant d'une correction de trajectoire, pour le dire simplement. Cela signifie que sur le plan procédural, la modification de l'accord pour ce motif est considérée comme un accord initial.

• Il est enfin prévu que lorsqu'aucun accord compatible avec la trajectoire financière⁽⁵⁾ n'est conclu, le Premier ministre peut mettre fin à l'agrément du premier accord, celui qu'il avait donc demandé aux partenaires sociaux de modifier. Dans ce cas, il est fait application du dernier alinéa de l'article L. 5422-20, qui prévoit qu'en l'absence d'accord ou d'agrément, les mesures d'application du régime d'assurance sont déterminées par décret en Conseil d'État.

3. L'agrément de la convention d'assurance chômage par le Premier ministre

• L'article L. 5422-21 prévoit que l'agrément de l'accord d'assurance chômage, délivré par le Gouvernement pour sa durée de validité, rend obligatoires ses dispositions pour les employeurs et les salariés se trouvant dans son champ d'application professionnel et territorial.

(1) 4° de l'article 5 de la loi organique précitée.

(2) 11° du même article 5.

(3) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0904-ace.pdf>, point 64.

(4) L'article L. 5422-25 étant l'unique article de la section 6 (« Suivi financier du régime d'assurance chômage »).

(5) Le texte renvoie plus largement aux conditions d'agrément posées au second alinéa de la nouvelle rédaction de l'article L. 5422-22, à savoir, en plus, la conformité aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, et la compatibilité avec les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage définis dans le – premier – document de cadrage (cf. infra).

Le troisième alinéa de cet article dispose que les accords d'assurance chômage sont présentés à l'agrément de « *l'autorité administrative* », sans plus de précision. Classiquement, l'arrêté d'agrément est pris par le ministre chargé de l'emploi.

En application du **III** du présent article, les futurs accords seront présentés à l'agrément du Premier ministre, ce qui est cohérent avec l'instauration du document de cadrage, produit par le Premier ministre.

● L'actuel article L. 5422-23 prévoit que lorsque l'accord d'assurance chômage n'a pas été signé par la totalité des organisations représentatives, le ministre chargé de l'emploi peut néanmoins l'agréer, en l'absence d'opposition. Les conditions d'agrément et d'expression de l'opposition sont déterminées par décret en Conseil d'État.

C'est l'article R. 5422-17 qui définit ces conditions. L'agrément peut être accordé si le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP), qui doit être consulté avant l'agrément en application de l'article R. 5422-16, a émis un avis favorable et que cet avis n'a pas été assorti de l'opposition, écrite et motivée, d'au moins deux organisations d'employeurs ou de deux organisations de salariés représentées au CNEFOP. En cas d'opposition, le ministre peut à nouveau consulter le CNEFOP, puis agréer au vu du nouvel avis, en motivant sa décision.

Sans rien changer à la procédure, le **V** du présent article confie au Premier ministre la compétence d'agrément, par cohérence avec la modification apportée par le **III** à l'article L. 5422-21.

B. DES DISPOSITIONS DE COORDINATION

1. Dispositions diverses

● L'article L. 5422-22 fixe les conditions permettant l'agrément des accords d'assurance chômage, qui :

– doivent avoir été négociés et conclus sur le plan national et interprofessionnel entre les organisations représentatives des employeurs et des salariés ;

– ne doivent comporter aucune stipulation incompatible avec les dispositions légales en vigueur, en particulier en matière de droits et devoirs des demandeurs d'emploi et d'organisation de leur placement, de leur orientation ou de leur reclassement.

Le **IV** du présent article procède à une rédaction globale de l'article L. 5422-22 :

– qui, *modulo* un toilettage rédactionnel bienvenu ⁽¹⁾, conserve en l'état la première condition décrite *supra* ;

– qui complète et simplifie la rédaction de la deuxième condition décrite *supra*, en prévoyant que « *les accords doivent être conformes aux dispositions légales et réglementaires en vigueur* » ⁽²⁾, supprimant donc la mention spécifique et superflète de la législation relative aux demandeurs d'emploi ;

– qui ajoute une troisième condition, à savoir la compatibilité des accords avec la trajectoire financière et les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage définis dans le document de cadrage.

• Le premier alinéa de l'article L. 5422-20 du code du travail prévoit que les mesures d'application des dispositions du chapitre II (« *Régime d'assurance* ») du titre II (« *Indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi* ») du livre IV (« *Le demandeur d'emploi* ») de la cinquième partie (« *L'emploi* ») du code du travail font l'objet d'accords conclus entre les organisations représentatives des employeurs et des salariés.

Le même alinéa prévoit des exceptions, s'agissant des articles L. 5422-14 à L. 5422-16 et de l'article L. 5422-25, dont les modalités d'application ne sont donc pas renvoyées à la convention d'assurance chômage.

L'article L. 5422-14 prévoit que les employeurs déclarent les rémunérations servant d'assiette aux cotisations d'assurance chômage.

L'article L. 5422-15 prévoit que, par principe, toute action ou poursuite intentée contre un employeur pour manquement à ses obligations à l'égard du régime d'assurance chômage est précédée d'une mise en demeure, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

L'article L. 5422-16 désigne, par renvoi à l'article L. 5427-1, les organismes chargés du recouvrement des cotisations chômage, dans la généralité des cas les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ⁽³⁾. Il prévoit également une convention entre l'UNÉDIC et l'ACOSS – tête de réseau des URSSAF –, tendant à assurer à l'UNÉDIC son autonomie de gestion, notamment l'accès à sa trésorerie.

L'article L. 5422-25 prévoit que l'UNÉDIC transmet chaque année au Parlement et au Gouvernement, avant le 30 juin, ses perspectives financières triennales, sur la base desquelles le Gouvernement remet au Parlement et aux partenaires sociaux un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage, avant le 31 décembre de chaque année (cf. détails *supra*).

(1) *Consistant à viser l'article L. 5422-20 pour définir les accords d'assurance chômage, en lieu et place d'une définition littéraire moins claire (« les accords ayant pour objet exclusif le versement d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi et, éventuellement, aux travailleurs partiellement privés d'emploi »).*

(2) *C'est le rapporteur qui souligne.*

(3) *Cf. supra le commentaire de l'article 30.*

Le **I** du présent article ajoute de nouvelles exceptions à celles qui viennent d’être décrites :

– l’ensemble de la section 5 (« *Accords relatifs à l’assurance chômage* ») du chapitre II précité, section qui s’ouvre par l’article L. 5422-20, dont chacun des articles est modifié par le présent article, qui y introduit en outre deux articles supplémentaires (cf. *supra*) ;

– le 4° de l’article L. 5422-9, introduit par l’article 30 du projet de loi, et qui vise la ressource fiscale affectée à l’avenir à l’UNÉDIC. Cette exception est dictée par l’article 34 de la Constitution, qui réserve au législateur le soin de définir l’assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ;

– l’article L. 5422-10 prévoit la déductibilité des cotisations chômage pour l’établissement de l’assiette de l’impôt sur les bénéficiaires. Pour les mêmes raisons que celles qui viennent d’être évoquées, l’application de ce principe ne saurait être renvoyé à la convention d’assurance chômage. Cette exclusion n’est d’ailleurs pas justifiée par les dispositions du présent article ; il s’agit en quelque sorte d’une mesure de coordination.

2. Dispositions spécifiques aux intermittents du spectacle

● L’article L. 5424-22 prévoit que les accords d’assurance chômage comportent des règles spécifiques d’indemnisation pour les salariés intermittents du spectacle, afin de tenir compte des modalités particulières d’exercice de ces professions (fréquence des contrats courts, appelant des règles d’indemnisation plus favorables).

Le même article prévoit en outre des modalités spécifiques de négociation des règles d’indemnisation, dans le cadre général de l’accord d’assurance chômage. Ces règles sont ainsi négociées entre les organisations représentatives de ce secteur d’activité, mais après transmission d’un document de cadrage par les organisations interprofessionnelles.

Le document de cadrage précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne notamment la trajectoire financière, et fixe le délai dans lequel la négociation doit aboutir.

Si un accord est trouvé dans l’épure du document de cadrage, les règles spécifiques d’indemnisation sont reprises dans la convention d’assurance chômage. À défaut, les règles en question sont fixées par les organisations interprofessionnelles.

Le **1°** du **VII** du présent article prévoit que le document de cadrage spécifique aux intermittents doit respecter les objectifs et la trajectoire financière du document de cadrage général créé par le nouvel article L. 5422-20-1.

Le 2° du même VII prévoit que lorsque les organisations sectorielles échouent à trouver un accord et qu'en conséquence les organisations interprofessionnelles déterminent les règles d'indemnisation des intermittents, elles le font dans le respect des conditions d'agrément définies au second alinéa de l'article L. 5422-22 (conformité aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, compatibilité avec la trajectoire financière et avec les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage, définis dans le document de cadrage général).

• L'article L. 5424-23 prévoit l'existence d'un comité d'expertise sur les règles spécifiques d'indemnisation des intermittents, composé de représentants des services statistiques de l'État, de Pôle Emploi, de l'UNÉDIC, et de personnalités qualifiées. Ce comité est notamment chargé d'évaluer le respect, par l'accord conclu au niveau sectoriel, de la trajectoire financière fixée dans le document de cadrage spécifique.

Le 2° du VIII du présent article charge le comité de s'assurer également de la conformité de l'accord sectoriel à la trajectoire financière fixée dans le document de cadrage général.

Le 1° du même VIII est rédactionnel, nommant expressément et par deux fois Pôle Emploi en lieu et place de « *l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1* ».

*

La commission des affaires sociales a adopté, outre trois amendements rédactionnels, deux autres amendements du rapporteur, tendant à associer davantage les partenaires sociaux à l'élaboration du document de cadrage :

– d'une part, en instaurant une concertation préalable systématique avec les partenaires sociaux sur le contenu de ce document, avant sa transmission par le Premier ministre ;

– d'autre part, en prévoyant que le document de cadrage indique les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles est fondée la trajectoire financière, ainsi que les prévisions à trois ans du montant des recettes fiscales affectées à l'avenir à l'assurance chômage. En effet, il s'agit là d'éléments « exogènes » aux partenaires sociaux, dont ils doivent disposer pour éviter autant que faire se peut la réception d'un second document de cadrage en cours d'exécution de la convention d'assurance chômage.

*

* *

Article 33

Mise en œuvre transitoire par voie réglementaire de certaines mesures habituellement fixées par la convention d'assurance chômage

Adopté par la commission avec modifications

L'article 33 permet au Gouvernement de prendre par décret en Conseil d'État, sur une période limitée (du 1^{er} janvier 2019 au 30 septembre 2020), des mesures d'application du régime d'assurance chômage relevant en l'état du droit du champ conventionnel.

Il s'agit, d'une part, de permettre l'ouverture rapide de l'assurance chômage aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants.

D'autre part, le Gouvernement s'autorise à moduler le taux de la cotisation patronale et à modifier les règles encadrant le cumul d'un revenu d'activité avec l'allocation d'assurance, si d'ailleurs les propositions formulées par les partenaires sociaux dans un rapport qu'il leur est demandé de remettre sur ces sujets avant le 1^{er} janvier 2019 s'avéraient insuffisantes pour lutter contre l'emploi précaire.

I. PERMETTRE UNE OUVERTURE RAPIDE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX SALARIÉS DÉMISSIONNAIRES ET AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

• Sauf exceptions prévues par la loi (cf. *supra* le commentaire de l'article 32), les mesures d'application du régime d'assurance chômage sont mises en œuvre par la convention signée par les partenaires sociaux et agréée par le Gouvernement.

Le I du présent article prévoit, par dérogation à ce principe, la mise en œuvre transitoire de certaines dispositions du titre II du projet de loi par voie réglementaire, « *afin d'assurer leur mise en œuvre rapide* », selon les termes de l'exposé des motifs.

La période transitoire courra du 1^{er} janvier 2019 au 30 septembre 2020. À compter de cette seconde date, les dispositions réglementaires – prises par décret en Conseil d'État – cesseront de produire leurs effets ; les mesures d'application définies jusqu'à cette date par voie réglementaire devront alors l'être par voie conventionnelle, dans les conditions de droit commun. Cela signifie donc que quelle que soit la date à laquelle une mesure d'application sera prise par décret en Conseil d'État à compter du 1^{er} janvier 2019, elle cessera de produire ses effets au 30 septembre 2020 ; la borne temporelle définie par le texte est donc à la fois une « fenêtre de tir » pendant laquelle le Gouvernement peut agir par décret, mais également une période limitée de vie des dispositions réglementaires.

• Les mesures d'application pouvant être prises par décret en Conseil d'État sont celles relatives :

– à l’ouverture de l’assurance chômage aux salariés démissionnaires (II de l’article L. 5422-1, dans sa rédaction issue de l’article 26 du projet de loi ⁽¹⁾). Ces mesures devraient concerner essentiellement la définition des conditions d’activité antérieure (cinq ans selon l’intention du Gouvernement – 1^o du II de l’article L. 5422-1). En effet, le 2^o du II de l’article L. 5422-1 renvoie déjà à un décret en Conseil d’État l’autre mesure d’application prévue, à savoir les conditions dans lesquelles est apprécié le caractère réel et sérieux du projet conditionnant l’ouverture de l’assurance chômage aux salariés démissionnaires (projet de création ou de reprise d’entreprise, ou projet de reconversion professionnelle nécessitant le suivi d’une formation) ;

– aux mesures destinées à prévenir les démissions insuffisamment préparées, prévues au nouvel article L. 5422-1-1, introduit par l’article 27 du projet de loi. Ces mesures consistent, rappelons-le, à ce que le salarié souhaitant démissionner et prétendre ensuite à l’assurance chômage sollicite obligatoirement un conseil en évolution professionnelle (CEP) avant sa démission, et élabore le cas échéant avec l’opérateur du CEP son projet de reconversion professionnelle si son souhait de démission se confirme ;

– à la coordination entre la nouvelle allocation des travailleurs indépendants (ATI) et l’allocation de retour à l’emploi (ARE), coordination prévue par le dernier alinéa du nouvel article L. 5424-27, créé par l’article 28 du projet de loi ;

– aux conditions de cumul entre l’ATI et les revenus tirés d’une activité occasionnelle ou réduite, cumul permis par l’article L. 5425-1 tel que modifié par l’article 28 du projet de loi ;

– au dispositif spécifique de contrôle prévu pour les salariés démissionnaires par le nouvel article L. 5426-1-2, créé par l’article 27 du projet de loi. Rappelons qu’il s’agit d’exiger du salarié démissionnaire qu’il atteste de la réalité des démarches pour l’accomplissement de son projet professionnel, et non qu’il recherche un emploi dans les conditions de droit commun prévues pour les salariés involontairement privés d’emploi.

II. PERMETTRE AU GOUVERNEMENT DE SE SUBSTITUER TRANSITOIREMENT AUX PARTENAIRES SOCIAUX POUR MODULER LE TAUX DE LA COTISATION PATRONALE ET DÉFINIR LES RÈGLES D’APPLICATION DU CUMUL EMPLOI-CHÔMAGE

• Le **II** du présent article prévoit que les partenaires sociaux ⁽²⁾ transmettent un rapport au Gouvernement, au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

(1) Cf. commentaire supra. Cette remarque vaut pour les autres articles du projet de loi cités ensuite.

(2) Classiquement définis comme « les organisations syndicales de salariés et d’employeurs représentatives au plan national et interprofessionnel ».

Ce rapport devra tout d'abord (1° du II) présenter le bilan des négociations de branche ⁽¹⁾ « *visant à développer l'installation durable dans l'emploi et à éviter les risques d'enfermement dans des situations de précarité* », soit exactement la formule retenue par les partenaires sociaux dans l'article 3 de l'accord national interprofessionnel du 22 février dernier ⁽²⁾.

Le rapport pourra également (2° du II) comporter « *le cas échéant, des propositions relatives à des mesures d'application des articles L. 5422-12 et L. 5425-1 [du code du travail], qui soient de nature à contribuer à la réalisation de ces finalités* ». Il faut comprendre de cette rédaction que les « *finalités* » sont celles évoquées au 1°, à savoir le développement de l'installation durable dans l'emploi et l'évitement des risques d'enfermement dans des situations de précarité.

L'article L. 5422-12 prévoit la possibilité de moduler la cotisation patronale d'assurance chômage en fonction d'une série de critères, l'article 29 du projet de loi ⁽³⁾ introduisant un nouveau critère de modulation : le nombre de fins de contrats ayant pour conséquence l'inscription de l'ancien salarié sur la liste des demandeurs d'emploi (nombre qui devrait être rapporté à l'effectif total de l'entreprise, produisant ainsi un « *taux de séparation* » qui pourrait être lui-même inscrit dans un barème permettant de déterminer, entreprise par entreprise, si la cotisation doit être majorée ou minorée).

L'article L. 5425-1 prévoit la possibilité de cumuler les allocations perçues par les travailleurs privés d'emploi ⁽⁴⁾ avec les revenus tirés d'une activité saisonnière, occasionnelle ou réduite, d'une part, et les prestations de sécurité sociale ou d'aide sociale, d'autre part. Les conditions de cumul sont fixées par décret en Conseil d'État s'agissant des allocations de solidarité, et par la convention d'assurance chômage s'agissant de l'allocation d'assurance.

La possibilité de cumuler, ouverte depuis 2008 ⁽⁵⁾, « *vise à inciter les demandeurs d'emploi à reprendre un emploi même si celui-ci est moins rémunéré que le précédent* » ⁽⁶⁾.

(1) *Telle est sans doute l'intention du Gouvernement, mais la rédaction retenue est plus confuse, demandant « un bilan des mesures issues des négociations ». Or, il serait étonnant qu'un bilan des mesures issues des négociations puisse être dressé au 1^{er} janvier 2019, puisque les négociations sont ouvertes jusqu'au 31 décembre 2018...*

(2) <http://www.c2rp.fr/sites/default/files/atoms/files/c2rp-programme-de-travail-reforme-assurance-chomage.pdf>. Pour plus de détails, cf. supra le commentaire de l'article 29.

(3) Au commentaire duquel on se reportera utilement.

(4) À l'exclusion du cas particulier des salariés du bâtiment et des travaux publics privés d'emploi par suite d'intempéries.

(5) L'article L. 5425-1 a été créé par l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008.

(6) UNÉDIC, fiche thématique « *Cumul allocation-salaire* », janvier 2018, page 1 : <https://www.unedic.org/sites/default/files/2018-01/Fiche%20Cumul%20allocationsalaire-janvier%202018.pdf>

Le cas le plus général de cumul est celui d'un allocataire qui retrouve une activité, salariée ou non salariée. Pour cumuler, l'allocataire doit continuer de remplir toutes les conditions ouvrant droit à l'ARE⁽¹⁾, notamment être à la recherche d'un emploi (autre, donc, que celui qu'il a retrouvé). Le cumul, possible quel que soit le nombre d'heures effectuées au titre de l'activité reprise, n'est en revanche autorisé que dans la limite d'un plafond (la somme de l'ARE et du revenu d'activité ne pouvant excéder le montant mensuel du salaire de référence, c'est-à-dire du salaire perçu au cours des 12 mois précédant l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi). Les règles précises de cumul, définies par les articles 30 à 34 du règlement général annexé à la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017⁽²⁾, seront mieux décrites à la faveur d'un exemple⁽³⁾.

Exemple de cumul entre l'ARE et un revenu d'activité

Pour un allocataire dont le salaire journalier de référence est de 100 euros (soit un salaire mensuel de référence de 3 000 euros), le plafond de cumul est de 3 042 euros, soit $100 \times 30,42$, 30,42 représentant le nombre moyen de jours dans un mois (365 jours par an / 12 mois).

Pour cet allocataire, l'allocation journalière est de 57 euros, soit une ARE sur 30 jours de 1 710 euros. Il est fait l'hypothèse que cet allocataire reprend une activité lui procurant un revenu de 2 100 euros mensuels.

Pour le calcul de l'ARE théoriquement due, 70 % de la rémunération d'activité sont retirés du montant d'ARE qui serait servi sans reprise d'activité. En l'espèce : $1\,710 - (70\% \text{ de } 2\,100) = 240$ euros

La somme de l'ARE théoriquement due et du revenu d'activité, soit 2 340 euros, n'excède pas le plafond de cumul, donc l'ARE théoriquement due peut être prise en compte en totalité ; dans le cas contraire, elle ne le serait que pour sa fraction permettant d'atteindre le plafond de cumul.

Le montant d'ARE servi dépend *in fine* du nombre de jours indemnifiables, rapportant le montant d'ARE théoriquement due au montant de l'allocation journalière, arrondi à l'entier le plus proche. En l'espèce : $240 / 57 = 4,2 \rightarrow$ nombre de jours indemnifiables = 4 \rightarrow ARE servie = 228 euros, soit 57 euros \times 4 jours

L'allocataire peut donc cumuler ce montant d'ARE avec son revenu d'activité, soit un total de 2 328 euros.

Seuls les jours indemnifiés sont décomptés de la durée totale des droits.

Source : Commission des affaires sociales, d'après UNÉDIC, précité.

On remarquera que si le lien entre la problématique des fins de contrat et l'emploi durable est documenté, même imparfaitement, dans l'étude d'impact de l'article 29, aucune information n'est donnée sur les raisons pour lesquelles une modification des règles de cumul permettrait de développer l'installation durable

(1) Détaillées supra dans le commentaire de l'article 26.

(2) <https://www.unedic.org/sites/default/files/regulations/TXT-RG-1496160239784.pdf>. Pour la généralité des salariés, à l'exception des intermittents du spectacle, qui relèvent des annexes VIII et X au règlement général.

(3) Repris de la fiche thématique précitée de l'UNÉDIC.

dans l'emploi et d'éviter les risques d'enfermement dans des situations de précarité. On peut se risquer à deviner que des conditions trop souples de cumul auraient tendance à favoriser la prise d'emplois de courte durée, pour bénéficier du revenu d'activité afférent tout en restant en recherche d'un emploi plus durable et, partant, éligible à l'ARE. Même s'il s'agit là d'une conjecture vraisemblable, il n'aurait pas été inutile que le Gouvernement en écrive au moins un mot dans l'étude d'impact, voire fournisse quelques données chiffrées.

Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a fourni des éléments d'explication supplémentaires. À court terme, le cumul *« vise à soutenir la reprise d'une activité, même à temps partiel ou faiblement rémunérée, en évitant les risques de perte financière liées à la fin de l'indemnisation »*. Mais *« les effets à plus long terme de ce dispositif sur la qualité des emplois retrouvés et sur les risques d'enfermement dans la récurrence au chômage sont potentiellement négatifs. [...] Les jours travaillés en activité réduite donnent en effet droit à la fois à un report des indemnisations non perçues et à une nouvelle ouverture de droits. [Or], la limitation de la durée de cumul a été supprimée dans le cadre de la convention d'assurance chômage de 2014 »*.

De fait, les conventions d'assurance chômage antérieures à 2014 encadraient la possibilité de cumuler allocation et salaire à travers :

– d'une part, la fixation d'un certain nombre de seuils (nombre maximum d'heures travaillées dans le mois, revenus tirés de l'activité réduite ne dépassant un certain pourcentage des rémunérations antérieures) ;

– d'autre part, une limite de durée du cumul, fixée à 15 mois

La convention d'assurance chômage de 2014 a supprimé cette limite de durée ainsi que les seuils horaires et de rémunération, dans l'optique d'inciter davantage les demandeurs d'emploi à la reprise d'une activité, même courte. Comme le relève l'UNÉDIC, sous l'empire de cette convention, *« à salaires et volumes de travail identiques des personnes reprenant régulièrement des emplois de moins d'une semaine pouvaient [...] bénéficier d'une indemnisation du chômage plus favorable que celles perdant des emplois longs [et] obtenir un revenu global (allocation + salaire) supérieur à celui d'un salarié à temps complet, au même salaire horaire »*.

Selon le Gouvernement, *« la convention d'assurance chômage de 2017 ne contient aucune mesure portant spécifiquement sur le dispositif de cumul ARE/salaire »*.

● Le texte prévoit que, *« compte tenu »* du rapport qui lui sera remis par les partenaires sociaux – en pratique, si les conclusions dudit rapport lui paraissent insuffisantes –, le Gouvernement pourra, après concertation avec les partenaires sociaux, se substituer à la convention d'assurance chômage pour définir, entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 septembre 2020, les mesures d'application des articles L. 5422-12 et L. 5425-1. Les mesures qui seraient prises par décret en Conseil d'État sur le fondement législatif créé ici s'appliqueraient alors en lieu et

place des stipulations conventionnelles ; elles cesseraient de produire leurs effets à compter du 30 septembre 2020, comme dans le cas prévu au I du présent article.

L'étude d'impact indique que la reprise par les partenaires sociaux de leur pleine compétence « *n'aura aucun impact sur les droits acquis par les demandeurs d'emploi dont les fins de contrat de travail seront intervenues avant cette date* »⁽¹⁾. Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a donné l'exemple d'un demandeur d'emploi qui s'est ouvert des droits à l'allocation d'assurance à la suite d'une démission intervenue en 2019, conditionnée à une durée d'affiliation continue de cinq ans : dans ce cas, la modification de cette durée d'affiliation (qui serait par exemple fixée à sept ans par la convention d'assurance) ne remettrait pas en cause ses droits ouverts sous l'empire de l'ancienne règle.

On remarquera pour finir qu'aucune information n'a été fournie sur les mesures envisagées par le Gouvernement en matière de cumul, dans l'hypothèse où les propositions issues des négociations ne lui conviendraient pas.

*

La commission des affaires sociales a adopté cinq amendements du rapporteur, dont quatre rédactionnels.

L'autre amendement prévoit que le rapport que les partenaires sociaux remettent au Gouvernement avant le 1^{er} janvier 2019, faisant état du bilan des négociations de branche sur l'emploi durable, devra également être remis au Parlement.

*

* *

CHAPITRE III

Un accompagnement plus personnalisé des demandeurs d'emploi et une meilleure efficacité des obligations liées à la recherche d'emploi

Section 1

Expérimentation territoriale visant à l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Article 34

Mise en œuvre à titre expérimental d'un journal de bord des demandeurs d'emploi

Adopté par la commission avec modifications

(1) Page 283.

L'article 34 prévoit, dans le cadre de l'article 37-1 de la Constitution, l'expérimentation pendant 18 mois, à compter du 1^{er} juin 2019, d'un nouvel outil d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

À l'occasion de leur réinscription sur la liste des demandeurs d'emploi, chaque mois, les demandeurs d'emploi inscrits dans les régions concernées par l'expérimentation (dont la liste sera arrêtée par le ministre chargé de l'emploi) devront renseigner un « journal de bord », faisant état de l'avancement de leur recherche d'emploi. Le défaut de renseignement emporterait cessation de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, et en conséquence perte des droits afférents, notamment à l'allocation d'assurance.

Le contenu du journal de bord devrait être défini dans le décret en Conseil d'État fixant les modalités de l'expérimentation et de son évaluation.

I. BRÈVE PRÉSENTATION DU CADRE ACTUEL D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

● En application de l'article L. 5411-1 du code du travail, la qualité de demandeur d'emploi est reconnue à toute personne remplissant cumulativement les deux critères suivants :

- rechercher un emploi ;
- demander son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de Pôle Emploi.

Une fois acquise, l'inscription sur cette liste doit être renouvelée périodiquement, en application de l'article L. 5411-2. Cet article impose également aux demandeurs d'emploi de porter à la connaissance de Pôle Emploi tout changement de situation susceptible d'avoir une incidence sur leur inscription, typiquement la reprise d'une activité professionnelle.

L'inscription doit être renouvelée chaque mois, entre le 28 du mois chôme et le 15 du mois suivant⁽¹⁾. Ainsi, un demandeur d'emploi inoccupé en janvier peut se réinscrire sur la liste entre le 28 janvier et le 15 février. Le renouvellement peut se faire en ligne (*via* l'espace personnel de Pôle Emploi), par téléphone ou dans une agence.

En application du 2^o de l'article L. 5411-10, une personne cesse d'être inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi :

- lorsqu'elle ne renouvelle pas sa demande ;

(1) Arrêté du 22 décembre 2015 portant application de l'article L. 5411-2 du code du travail relatif au renouvellement de la demande d'emploi.

– lorsque Pôle Emploi est informé par un employeur ou un organisme de formation que la personne a repris un emploi, est entrée en formation, ou plus généralement connaît un changement affectant son inscription.

La cessation d’inscription sur la liste des demandeurs d’emploi a pour effet de faire perdre à la personne les droits attachés à cette qualité, notamment l’allocation d’assurance si elle y est éligible. La cessation d’inscription n’a rien d’irréversible, puisqu’il suffit de remplir à nouveau les critères pour se réinscrire.

● L’inscription sur la liste des demandeurs d’emploi ouvre des droits, mais elle confère aussi des devoirs, au premier rang desquels la recherche d’emploi. Celle-ci s’organise dans le cadre du projet personnalisé d’accès à l’emploi (PPAE)⁽¹⁾, élaboré conjointement par le demandeur d’emploi et son conseiller de Pôle Emploi.

Le PPAE définit la nature et les caractéristiques des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu, en fonction d’une série de critères (formation, qualifications, situation familiale, marché du travail local).

Le PPAE définit les actions respectives de Pôle Emploi et du demandeur d’emploi, pour favoriser le retour à l’activité ; le demandeur d’emploi s’engage ainsi sur des actions à réaliser (formation, recherche active d’emploi...) et sur un planning de réalisation.

Le PPAE n’est pas actualisé selon une périodicité fixe, à la différence de l’inscription sur la liste des demandeurs d’emploi, mais selon la périodicité définie entre le demandeur d’emploi et son conseiller⁽²⁾.

C’est sur la base du PPAE qu’est apprécié le caractère raisonnable d’une offre d’emploi faite à un demandeur, sachant qu’une offre raisonnable d’emploi doit en principe être acceptée, dans des conditions qui seront modifiées par l’article 35 du projet de loi, au commentaire duquel on se reportera donc utilement.

II. UN CADRE À AMÉLIORER : L’EXPÉRIMENTATION D’UN « JOURNAL DE BORD »

● D’après l’étude d’impact, le cadre juridique actuel *« doit être adapté pour améliorer le suivi et l’accompagnement des demandeurs d’emploi et ainsi augmenter les perspectives de retour à l’emploi »*⁽³⁾.

À cette fin, trois options sont envisagées, consistant toutes à instaurer un « journal de bord » dans lequel le demandeur d’emploi renseigne – en pratique, sur un support dématérialisé – les actions entreprises pour la recherche d’un

(1) Prévus par l’article L. 5411-6-1 du code du travail.

(2) Article R. 5411-14 du code du travail.

(3) Page 287.

emploi. Sous des formes diverses, cet outil existe chez plusieurs de nos partenaires européens (Pays-Bas, Danemark, Suède).

Une option non contraignante aurait consisté à proposer aux demandeurs d'emploi de tenir un journal de bord dans le cadre plus général de leur obligation de recherche d'emploi, sans en faire une condition du maintien sur la liste des demandeurs d'emploi.

Une autre option aurait consisté à inscrire la tenue du journal de bord dans le cadre du PPAE, en faisant du défaut de tenue du journal un motif de méconnaissance des obligations dudit PPAE et, partant, de cessation d'inscription.

L'option retenue consiste à « densifier » l'obligation de réinscription mensuelle sur la liste des demandeurs d'emploi, en la conditionnant au fait de renseigner le journal de bord.

La tenue d'un journal de bord, vérifiée mensuellement lors du renouvellement de l'inscription sur la liste, est jugée responsabilisante pour le demandeur d'emploi, qui bénéficiera en outre d'un suivi continu de ses démarches. Elle permettra aux conseillers de Pôle Emploi « *de détecter les demandeurs d'emploi en situation de fragilité dans leur processus de recherche d'emploi, d'assurer un suivi en continu de l'intensité de la recherche d'emploi et d'enclencher, le cas échéant, une dynamique de remobilisation* »⁽¹⁾.

● La création d'un journal de bord entraînera donc des changements dans la relation entre les demandeurs d'emploi et Pôle Emploi, changements qui se traduiront sur le plan opérationnel, notamment par des adaptations des systèmes d'information, l'exploitation de données nouvelles, un meilleur ciblage des solutions proposées par Pôle Emploi en fonction des actions menées par les demandeurs d'emploi, un accompagnement plus adapté pour les personnes les moins autonomes (s'agissant notamment de l'utilisation des outils informatiques).

Aussi, le texte prévoit à ce stade une simple expérimentation du journal de bord⁽²⁾, dans des régions désignées par arrêté du ministre chargé de l'emploi. Selon les informations recueillies par le rapporteur, ces régions devraient être au nombre de deux.

Cette expérimentation sera mise en œuvre à compter du 1^{er} juin 2019, pour une durée de 18 mois. Ses modalités précises, ainsi que celles de son évaluation, seront définies par décret en Conseil d'État.

Le texte prévoit simplement que, dans le cadre géographique et temporel de l'expérimentation, le maintien sur la liste des demandeurs d'emploi est conditionné au renseignement, par les demandeurs d'emploi de « *l'état*

(1) *Étude d'impact*, pages 290 et 291.

(2) *Dans le cadre prévu par l'article 37-1 de la Constitution, qui dispose que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ».*

d'avancement de leur recherche d'emploi à l'occasion du renouvellement périodique de leur inscription »⁽¹⁾.

L'expérimentation, si elle s'avère concluante au terme de son évaluation, pourra être généralisée, et les dispositions juridiques seront alors codifiées.

● Il a été indiqué au rapporteur, à l'occasion de ses auditions, que le journal de bord sera conçu avant tout comme un outil d'accompagnement des demandeurs d'emploi mieux adapté à la situation de chacun, et aucunement comme un outil de renforcement des contrôles. L'expérimentation permettra notamment la mise en place de nouveaux dispositifs de suivi. En réponse aux questions du rapporteur, Pôle Emploi a fourni quelques exemples des apports attendus du journal de bord, dont l'un, reproduit ci-dessous, permet bien de montrer les améliorations attendues de l'expérimentation.

Un exemple des apports attendus du journal de bord

Un demandeur d'emploi a envoyé beaucoup de candidatures spontanées dans des métiers et secteurs d'activité très divers afin de maximiser ses chances de retrouver un emploi. Il reçoit cependant très peu de réponses.

Le journal de bord, par l'exploitation des données recueillies, permettra dans ce cas de repérer un manque de cohérence dans les démarches accomplies qui pourrait être le signe d'une difficulté à organiser ses recherches ou à identifier les démarches efficaces à accomplir. Le conseiller référent pourra alors intervenir rapidement pour aider à l'organisation des démarches de recherche d'emploi en proposant par exemple au demandeur d'emploi :

- de clarifier son projet professionnel avec l'appui éventuel d'un psychologue du travail ;
- de travailler sur le ciblage de ses candidatures en participant à un atelier dédié (par exemple, l'atelier d'une demi-journée « Identifier mes atouts et valoriser mon projet professionnel ») ;
- de découvrir le service digital « La Bonne Boîte » sur l'Emploi store pour identifier les entreprises susceptibles de recruter sur son secteur et dans le métier qu'il recherche.

Source : Pôle Emploi.

Avant l'éventuelle généralisation de l'expérimentation, il conviendra de s'assurer que le journal de bord permet effectivement un accompagnement mieux adapté, et tout particulièrement des demandeurs d'emploi en situation de fragilité.

*

La commission des affaires sociales a adopté trois amendements à cet article.

À l'initiative de notre collègue Emmanuelle Fontaine-Domeizel et de plusieurs membres du groupe LaREM, l'expérimentation du journal de bord devra

(1) Cette condition s'ajoutant à celles, décrites supra, prévues à l'article L. 5411-2 et au 2° de l'article L. 5411-10 du code du travail.

accorder une vigilance spécifique aux situations des personnes handicapées et à leurs spécificités.

Dans le même objectif de prise en compte des publics les plus fragiles, le rapporteur a fait adopter un amendement prévoyant que les modalités de l'expérimentation tiennent compte du niveau de maîtrise de la langue française par les demandeurs d'emploi (illettrisme, étrangers ne maîtrisant pas la langue, etc...). En effet, selon les informations figurant dans l'étude d'impact, la tenue du journal de bord se ferait sur un support dématérialisé, nécessitant donc une bonne maîtrise de la langue.

Enfin, toujours à l'initiative du rapporteur, il est prévu que l'évaluation de l'expérimentation, dont les conditions seront définies par un décret en Conseil d'État, soit transmise au Parlement aussitôt réalisée.

*

* *

Section 2

Dispositions relatives aux droits et obligations de recherche d'emploi ⁽¹⁾

Article 35

Modernisation de la définition de l'offre raisonnable d'emploi

Adopté par la commission sans modification

L'article 35 supprime le dispositif actuel d'évolution par paliers de la définition de l'offre raisonnable d'emploi (ORE).

Le refus de deux ORE entraîne radiation de la liste des demandeurs d'emploi, et en conséquence perte des droits afférents, notamment à l'allocation d'assurance.

L'ORE est définie selon les critères fixés dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Lorsque le PPAE est réactualisé, la définition de l'ORE est « resserrée », de sorte à rendre une offre d'autant plus raisonnable que la durée d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi est longue. Il s'agit d'inciter les demandeurs d'emploi à reprendre une activité même si elle est moins bien rémunérée et plus loin de leur domicile que les critères originellement fixés dans le PPAE.

Cette logique d'objectivation quasi-mécanique des critères de l'ORE apparaît mal adaptée à la réalité du marché du travail, à tel point que les radiations pour refus d'ORE sont quasi-inexistantes.

Le Gouvernement propose donc de supprimer le caractère évolutif de la définition de l'ORE, renvoyant par conséquent l'appréciation du caractère raisonnable d'une offre au dialogue entre le demandeur d'emploi et son conseiller de Pôle Emploi.

(1) *L'intitulé de la section – originellement « Dispositions relatives aux obligations de recherche d'emploi » – a été modifié par la commission des affaires sociales, qui a adopté un amendement en ce sens du groupe LaREM, dont notre collègue Monique Iborra était première signataire.*

I. LE DROIT EXISTANT ET SES LIMITES

A. LES CRITÈRES DE L'OFFRE RAISONNABLE D'EMPLOI

L'article L. 5411-6 du code du travail impose aux demandeurs d'emploi, pour bénéficier des droits attachés à leur situation (notamment l'allocation d'assurance) de :

- participer à la définition et à l'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ;
- d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi ;
- d'accepter les offres raisonnables d'emploi (ORE).

L'article L. 5411-6-1 prévoit que le PPAE précise la nature et les caractéristiques des emplois recherchés ⁽¹⁾, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu, en tenant compte :

- de la formation du demandeur d'emploi ;
- de ses qualifications ;
- de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles ;
- de sa situation personnelle et familiale ;
- de la situation du marché du travail local.

L'article L. 5411-6-2 prévoit que la nature et les caractéristiques des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu, définis donc dans le PPAE, sont constitutifs de l'ORE.

L'article L. 5411-6-3 prévoit la révision des éléments constitutifs de l'ORE, à l'occasion de l'actualisation périodique du PPAE. La loi prévoit des paliers de révision de l'ORE, dont la philosophie générale consiste à faire du caractère raisonnable de l'offre une fonction croissante du temps passé sur la liste des demandeurs d'emploi, afin d'inciter les demandeurs d'emploi à reprendre une activité dont les caractéristiques ne correspondent pas parfaitement à la définition initiale du PPAE.

Lorsque le demandeur d'emploi est inscrit depuis plus de trois mois, est considérée comme raisonnable une offre d'emploi :

- compatible avec ses qualifications et compétences professionnelles ;

(1) Type de contrat (durée indéterminée ou déterminée), temps de travail (complet ou partiel).

– procurant une rémunération au moins égale à 95 % du dernier salaire perçu.

Lorsque le demandeur d'emploi est inscrit depuis plus de six mois, l'offre est considérée comme raisonnable :

- si l'emploi est rémunéré à au moins 85 % du dernier salaire perçu ;
- si le trajet entre le domicile et l'emploi n'excède pas :
 - soit une heure en transport en commun ;
 - soit une distance de 30 kilomètres.

Lorsque le demandeur d'emploi est inscrit depuis plus d'un an, l'offre est considérée comme raisonnable si l'emploi est rémunéré au moins à hauteur du revenu de remplacement servi au demandeur d'emploi en application de l'article L. 5421-1 (allocation d'assurance dans la généralité des cas).

Chacune de ces trois durées est prorogée du temps de la formation suivie, le cas échéant, par le demandeur d'emploi dans le cadre de son PPAE.

En application du 2° de l'article L. 5412-1, le demandeur d'emploi refusant sans motif légitime deux ORE est radié de la liste des demandeurs d'emploi.

Toutefois, l'article L. 5411-6-4 prévoit que le demandeur d'emploi ne peut être contraint d'accepter un niveau de salaire inférieur au salaire normalement pratiqué dans la région et pour la profession concernée, ni d'accepter un emploi à temps partiel si le PPAE prévoit un emploi à temps complet.

B. UNE ÉVOLUTION PAR PALIERS MAL ADAPTÉE À LA RÉALITÉ DU MARCHÉ DU TRAVAIL

● Comme le relève justement l'étude d'impact, les paliers d'évolution de l'ORE obéissent « à des critères législatifs mécaniques, qui ne sont pas personnalisés »⁽¹⁾. En pratique, le dispositif n'est d'ailleurs pas opérant, puisque le refus d'une ORE ne constitue presque jamais un motif de sanction des demandeurs d'emploi par Pôle Emploi : seules 111 des 626 237 radiations prononcées en 2016, soit 0,02 %, l'ont été pour refus d'une ORE.

L'étude d'impact identifie trois motifs expliquant l'inadaptation du mécanisme d'évolution par paliers de l'ORE :

– le décompte des délais de trois, six et douze mois est interrompu dès lors qu'un demandeur d'emploi sort de la catégorie des personnes immédiatement disponibles. Le délai est simplement suspendu lorsqu'un demandeur d'emploi

(1) Page 300.

entre en formation, mais il est réinitialisé lorsqu'il cesse d'être inscrit sur la liste, par exemple pour défaut de réinscription. Dans un cas comme dans l'autre, le décompte des délais « *atténue très fortement le caractère mécanique de l'évolution des critères de recherche d'emploi* »⁽¹⁾ ;

– après six mois d'inscription sur la liste, le niveau de rémunération constitutif d'une ORE, soit 85 % du dernier salaire perçu⁽²⁾, peut être moins élevé que l'allocation d'assurance, ce qui n'est guère incitatif à la reprise d'un emploi ;

– l'uniformité des critères d'évolution de l'ORE méconnaît la diversité de la réalité du marché du travail sur le territoire, et apparaît à cet égard injuste.

En réponse aux questions du rapporteur sur le deuxième point ci-dessus, le Gouvernement a indiqué que l'allocation de remplacement peut dans certains cas (environ 500 000 allocataires) être supérieure à 85 % du salaire net de référence. Par exemple, un salarié qui perçoit 650 euros de salaire brut, soit environ 500 euros de salaire net, perçoit une allocation de retour à l'emploi (ARE) de 485 euros, soit plus de 95 % de son dernier salaire net. Au bout de six mois, une ORE doit correspondre à 85 % de son dernier salaire brut, soit environ 552 euros. S'il accepte cette ORE, son salaire net sera d'environ 425 euros, donc inférieur au montant de son ARE (485 euros).

• Sur la base de ce constat, le Gouvernement propose donc de supprimer les paliers d'évolution de l'ORE, sans modifier les autres éléments de sa définition.

Comme l'indique l'étude d'impact, « *l'ORE reposera alors davantage sur les échanges éclairés et la relation de confiance entre le demandeur d'emploi et son conseiller référent avec pour principe que les critères retenus conjointement dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi [...] constitueront les critères de l'ORE* »⁽³⁾.

II. DÉTAILS DU DISPOSITIF JURIDIQUE PROPOSÉ

• Le **II** du présent article, qui en constitue le cœur, supprime les trois derniers alinéas de l'article L. 5411-6-1 du code du travail, qui organisent donc l'évolution par paliers de la définition de l'ORE.

• Le **III** procède à une rédaction globale de l'article L. 5411-6-4, qui prévoit en l'état du droit, dans le détail :

– que les dispositions de la section 2 (« *Recherche d'emploi* ») du chapitre I^{er} (« *Inscription du demandeur d'emploi et recherche d'emploi* ») du titre I^{er} (« *Droits et obligations du demandeur d'emploi* ») du livre IV (« *Le*

(1) Étude d'impact, page 301.

(2) Il s'agit du salaire brut, en application de l'article R. 5411-15 du code du travail.

(3) Page 302.

demandeur d'emploi ») de la cinquième partie (« *L'emploi* ») du code du travail (articles L. 5411-6 à L. 5411-7, dont l'essentiel du contenu a été décrit *supra*), pas plus que le 2° de l'article L. 5412-1 (qui prévoit la radiation en cas de refus de deux ORE – cf. *supra* également) ne peuvent contraindre un demandeur d'emploi à accepter un niveau de salaire inférieur à celui normalement pratiqué dans la région et pour la profession concernée ;

– que ces dispositions s'appliquent sous réserve des autres dispositions légales et stipulations conventionnelles en vigueur, relatives notamment au salaire minimum de croissance ;

– que le demandeur d'emploi ne peut être contraint d'accepter un emploi à temps partiel si le PPAE prévoit que l'emploi recherché doit être à temps complet.

La nouvelle rédaction, plus clairement organisée de 1° à 3°, prévoit que les dispositions précitées ne peuvent obliger un demandeur d'emploi à accepter :

– un niveau de salaire inférieur au salaire normalement pratiqué dans la région et pour la profession concernée, sans préjudice des autres dispositions législatives et stipulations conventionnelles en vigueur, relatives notamment au salaire minimum (1°, qui est donc une reprise du droit existant) ;

– un emploi à temps partiel lorsque le PPAE prévoit un temps plein (2°, *idem*) ;

– un emploi qui ne soit pas compatible avec ses qualifications et ses compétences professionnelles (3°, qui constitue donc la seule nouveauté, à l'exception de la réorganisation rédactionnelle).

Cette nouveauté, essentielle, a été introduite à la demande du Conseil d'État, qui a considéré dans son avis que le texte que lui a présenté le Gouvernement méconnaissait les principes d'égalité et de légalité des délits et des peines. En effet, alors que le refus de deux ORE entraîne une sanction – la radiation de la liste des demandeurs d'emploi –, le projet initial du Gouvernement, qui se contentait de supprimer les critères objectifs d'évolution par paliers de l'ORE, permettait « *d'imposer à des demandeurs d'emploi présentant les mêmes caractéristiques des obligations très différentes en ce qui concerne la définition de l'offre raisonnable d'emploi, par exemple en autorisant un demandeur d'emploi à refuser les offres ne correspondant pas à son niveau de qualification, alors qu'un autre demandeur d'emploi n'aurait pas la même possibilité* »⁽¹⁾.

● Le deuxième alinéa de l'article L. 5411-6-1 définit le contenu du PPAE, détaillé *supra*. Le 1° du I⁽²⁾ du présent article complète cet alinéa pour prévoir que le PPAE intègre, le cas échéant, le plan de reconversion professionnelle devant

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0904-ace.pdf>, point 70.

(2) Le 2° du même I apporte des modifications rédactionnelles à l'article L. 5411-6-1, consistant à nommer expressément Pôle Emploi au lieu de « l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 ».

être élaboré par un salarié envisageant de démissionner et de prétendre ensuite au bénéfice de l'assurance chômage (qui lui est ouvert par les articles 26 et 27 du projet de loi, aux commentaires desquels on se reportera donc utilement).

*

* *

Section 3

Dispositions relatives au transfert du contrôle de la recherche d'emploi et aux sanctions

Article 36

Modernisation des règles de contrôle et de sanction des demandeurs d'emploi

Adopté par la commission avec modifications

L'article 36 a pour objet essentiel de transférer à Pôle Emploi les pouvoirs de sanction des demandeurs d'emploi encore exercés par les préfets en l'état du droit : suppression ou réduction du revenu de remplacement en cas de radiation de la liste des demandeurs d'emploi, d'une part, pénalité administrative en cas de fausse déclaration, d'autre part.

Ce transfert, recommandé par la Cour des comptes, est d'autant plus logique que Pôle Emploi procède déjà aux radiations – qui constituent une autre forme de sanction – et dispose de moyens humains près de dix fois supérieurs à ceux des préfets pour l'exercice de cette mission spécifique de contrôle des demandeurs d'emploi.

Réalisable à moyens constants pour Pôle Emploi, ce transfert s'accompagnera de modifications paramétriques du régime des sanctions, destinées à le simplifier et à le rendre plus progressif.

I. UN RÉGIME DE SANCTIONS DIVERS ET PERFECTIBLE

A. UNE PLURALITÉ DE SANCTIONS

Les sanctions spécifiques aux demandeurs d'emploi ⁽¹⁾ peuvent être classées en trois catégories.

• Le premier type de sanction consiste en la radiation de la liste des demandeurs d'emploi, dont le régime est prévu aux articles L. 5412-1 et L. 5412-2 du code du travail. Sans entrer dans un détail qui sera présenté dans la seconde partie de ce commentaire, on peut retenir que la radiation est prononcée par Pôle Emploi, pour l'essentiel, lorsque le demandeur d'emploi :

- ne se conforme pas à son obligation de recherche d'emploi ;
- refuse sans motif légitime deux offres raisonnables d'emploi (ORE) ;

(1) Hors le cas des sanctions pénales, applicables selon les règles de droit commun.

– refuse sans motif légitime d’élaborer ou d’actualiser son projet personnalisé d’accès à l’emploi (PPAE) ;

– refuse de répondre à une convocation de Pôle Emploi ;

– produit une fausse déclaration pour être inscrit ou demeurer sur la liste des demandeurs d’emploi.

La radiation a pour effet de suspendre le versement du revenu de remplacement, sans remettre en cause les droits acquis (le versement est reporté dans le temps).

La durée de radiation varie selon le manquement observé, et selon le caractère répété ou non du manquement. À titre d’exemple, l’incapacité à justifier ses recherches d’emploi est sanctionnée d’une radiation de 15 jours lors du premier manquement, et de un à six mois en cas de manquement répété. La fausse déclaration emporte en principe une radiation de six à douze mois.

● Le deuxième type de sanction est la réduction ou la suppression du revenu de remplacement par l’autorité administrative, en pratique par le préfet. Prévue par l’article L. 5426-2, cette sanction est prise en cas de radiation, mais elle constitue bien une mesure distincte de la radiation.

● Enfin, l’article L. 5426-5 prévoit une pénalité administrative de 3 000 euros maximum en cas de déclaration délibérément incomplète ou inexacte, ou d’absence volontaire de déclaration d’un changement de situation, aboutissant au versement indu d’une allocation d’aide aux travailleurs privés d’emploi. Cette pénalité est prononcée par le préfet.

B. UN RÉGIME PERFECTIBLE

1. S’agissant du partage du pouvoir entre Pôle Emploi et les préfets

Le partage du pouvoir de sanction entre Pôle Emploi et les préfets n’apparaît pas satisfaisant. Les moyens des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi (DIRECCTE), chargées de l’instruction des dossiers de sanction pour les préfets, sont « résiduels », pour reprendre le terme employé par l’étude d’impact⁽¹⁾ : 27 équivalents temps plein (ETP) répartis sur l’ensemble des départements, quand Pôle Emploi compte 32 équipes de contrôle employant 215 conseillers. Depuis novembre 2015, date de constitution de ces équipes dédiées, 269 000 contrôles ont été menés, générant une sanction dans 14 % des cas. Faute de moyens, les DIRECCTE « concentrent leur mission quasi-exclusivement sur les sanctions liées aux fausses déclarations en vue de percevoir indûment les allocations »⁽²⁾.

(1) Page 307.

(2) Étude d’impact, page 312.

À plusieurs reprises, la dernière fois dans son rapport public annuel de 2014 ⁽¹⁾, la Cour des comptes a recommandé de transférer à Pôle Emploi les pouvoirs de sanction encore confiés aux préfets, sachant qu'en pratique les dossiers traités par ceux-ci leur sont signalés par Pôle Emploi. Ce transfert, prévu par le présent article, permettrait de dégager des ETP dans les DIRECCTE sans alourdir la charge de travail pour Pôle Emploi, le tout dans une logique de simplification bienvenue.

2. L'articulation complexe entre la sanction de radiation et la sanction de réduction du revenu de remplacement

Bien que cela ne soit pas très intuitif, es deux sanctions ne se confondent pas : la radiation a pour effet de suspendre le versement du revenu de remplacement pendant sa durée, tandis que la réduction ou la suppression vient diminuer ou annuler le montant versé une fois la durée de radiation échue, à compter de la réinscription du demandeur d'emploi.

Concrètement, trois situations sont possibles, en fonction de la nature des sanctions combinées :

– si la durée de la radiation et la durée de la suppression sont identiques, le demandeur d'emploi ne perçoit rien pendant cette durée. La suppression des droits s'impute sur la période de radiation. À sa réinscription, il perçoit le versement de son reliquat de droits minoré des mois supprimés. Par exemple, en cas d'absence à convocation, un demandeur d'emploi bénéficiant d'un reliquat de droit de six mois, radié pour deux mois et dont le préfet supprime le revenu de remplacement pour deux mois, ne perçoit rien de l'assurance chômage pendant deux mois et percevra, à sa réinscription après la période de radiation, son reliquat de droit minoré des deux mois supprimés, soit quatre mois ;

– si la durée de la suppression excède celle de la radiation, le demandeur d'emploi ne perçoit rien pendant la durée de la suppression, sur laquelle s'impute celle de la radiation. Ainsi, un demandeur d'emploi radié pour deux mois et dont le préfet supprime le revenu de remplacement pour six mois ne perçoit rien de l'assurance chômage pendant les deux mois de la période de radiation puis, à compter de sa réinscription, pendant quatre mois. À l'issue des quatre mois, il percevra son reliquat de droits réduit de six mois ;

– si le demandeur d'emploi subit à la fois une radiation et une réduction de ses droits, la sanction de réduction ne peut par construction pas s'appliquer pendant la période de radiation, puisqu'à ce moment-là le demandeur d'emploi ne perçoit pas de revenu de remplacement. Ainsi, un demandeur d'emploi radié pour deux mois et dont le préfet réduit le revenu de remplacement de 50 % pour deux mois ne perçoit rien de l'assurance chômage pendant deux mois, puis un revenu de remplacement amputé de 50 % pendant deux autres mois.

(1) https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RPA_2014_Tome_II_suites.pdf, page 256.

Au final, la sanction de réduction peut s'avérer plus défavorable que la sanction de suppression – sauf si celle-ci court sur une durée plus longue que la sanction de radiation –, puisqu'elle a pour effet de priver pendant plus longtemps le demandeur d'emploi du revenu de remplacement.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite permettre à Pôle Emploi de supprimer le revenu de remplacement, mais plus le réduire comme les préfets peuvent le faire en l'état du droit. Selon l'étude d'impact, « *la suppression de la capacité de réduire le revenu du [sic] remplacement rendra plus lisible le mécanisme de sanction et supprimera les situations de sanctions qui ont des effets cumulatifs et successifs immédiats dans le temps. En effet, aujourd'hui, le demandeur d'emploi peut être soumis à un phénomène de sanction cumulée avec une radiation sur une période donnée (première sanction) puis, au moment de la réinscription, une réduction de l'allocation durant une période qui succède immédiatement à la précédente (deuxième sanction)* »⁽¹⁾.

Indépendamment de la question de l'articulation temporelle, la sanction de suppression reste en soi plus sévère que la suppression de réduction. Il a été indiqué au rapporteur que le barème de la sanction de suppression serait révisé par voie réglementaire, de sorte que ses durées coïncident avec celles de la sanction de radiation; ainsi, l'échelle de sanctions n'engendrera plus un effet plus défavorable, à court terme, pour des demandeurs d'emploi sanctionnés d'une réduction que pour ceux sanctionnés d'une suppression.

3. Le toilettage des motifs de radiation

Les motifs de radiation seraient « toilettés », afin par exemple de ne plus sanctionner le non-respect d'une convocation par Pôle Emploi, mais plus largement la non-présentation à un rendez-vous.

Enfin, sur la base de ce toilettage législatif, un décret en Conseil d'État définira une échelle de sanctions plus progressive, ajoutant un cas de deuxième manquement entre les deux cas existant aujourd'hui (premier manquement et manquement répété).

II. DÉTAILS DU DISPOSITIF JURIDIQUE PROPOSÉ

● L'article L. 5312-1 du code du travail dresse la liste des missions de Pôle Emploi. En application du 3° de cet article, Pôle Emploi procède aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, tient cette liste à jour et assure « *à ce titre* » le contrôle de la recherche d'emploi. Le 1° du I du présent article supprime du 3° précité les mots « *à ce titre* », permettant ainsi de confier à Pôle Emploi des pouvoirs de sanction résultant d'un contrôle de la recherche d'emploi dont la finalité dépasserait la seule tenue à jour de la liste des demandeurs d'emploi.

(1) Page 312.

De fait, le 2° du I insère à l'article L. 5312-1 un nouveau 4° bis, conférant à Pôle Emploi la mission de décider de la suppression du revenu de remplacement et du prononcé de la pénalité administrative, dans les conditions prévues à la section 2 du chapitre VI (« Contrôles et sanctions ») du titre II (« Indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi ») du livre IV (« Le demandeur d'emploi ») de la cinquième partie (« L'emploi ») du code du travail.

• L'article L. 5412-1 énumère les causes de radiation de la liste des demandeurs d'emploi ⁽¹⁾.

Le 1° prévoit la radiation de la personne qui ne peut justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise. Le 1° du II du présent article ajoute comme motif de radiation le fait de ne pouvoir justifier d'actes en vue de « développer » une entreprise, ce qui signifie en creux que le fait d'accomplir des actes en ce sens permet l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi. L'étude d'impact indique, sans qu'on comprenne bien d'emblée la portée de cette précision, qu'il s'agit « d'avoir une meilleure visibilité sur le projet du demandeur d'emploi » ⁽²⁾. Par symétrie, le III du présent article modifie l'article L. 5421-3, qui définit la condition de recherche d'emploi pour y ajouter, donc, les actes positifs et répétés en vue de développer une entreprise.

En réponse aux interrogations du rapporteur, le Gouvernement a indiqué qu'« actuellement, les contrôles ne portent que sur la phase de projet de création ou de reprise d'entreprise, plus administrative. Or, pendant la phase de développement de l'activité de son entreprise, le demandeur d'emploi continue à bénéficier d'une indemnisation. L'objectif de cette disposition est dès lors de pouvoir effectuer un contrôle de l'activité des demandeurs d'emploi une fois la création ou la reprise d'entreprise effectuée ».

Les 2° à 6° du II procèdent à un toilettage des motifs de radiation « divers » prévus aux b à f du 3° de l'article L. 5412-1 ⁽³⁾. Le point commun à ces modifications semble être, à la lecture de l'étude d'impact, la mise « en conformité avec la réglementation ou les pratiques actuelles » ⁽⁴⁾.

Le b du 3° de l'article L. 5412-1 prévoit la radiation du demandeur d'emploi qui, sans motif légitime, refuse de suivre une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi proposée par le service public de l'emploi (essentiellement Pôle Emploi) et s'inscrivant dans le cadre du PPAE. Le 2° du II réécrit ce b, en prévoyant la radiation de la personne qui « est absent [sic] à une action de formation ou abandonne celle-ci ». À l'appui de ce changement de motif

(1) Le 2° de cet article, qui n'est pas modifié ici, prévoit la radiation du demandeur d'emploi refusant sans motif légitime deux ORE (cf. supra le commentaire de l'article 35).

(2) Page 314.

(3) Le a du 3° de l'article L. 5412-1 prévoit la radiation en cas de refus d'élaborer ou d'actualiser le PPAE.

(4) Page 313.

de radiation, l'étude d'impact indique sobrement qu'il s'agit de « *la requalification du motif de refus de formation en absence ou abandon d'une formation* »⁽¹⁾.

Le *c* du 3° de l'article L. 5412-1 prévoit la radiation de la personne qui, sans motif légitime, refuse de répondre à une convocation du service public de l'emploi (ou d'un mandataire de ce service public). Le 3° du II substitue au refus de convocation l'absence à un rendez-vous avec les mêmes interlocuteurs. L'étude d'impact indique que « *la notion de rendez-vous, plus large, intègre les convocations à l'initiative du service public de l'emploi ainsi que les rendez-vous pris par le demandeur d'emploi avec son conseiller* »⁽²⁾.

Le *d* du 3° de l'article L. 5412-1 prévoit la radiation de la personne qui, sans motif légitime, refuse de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main d'œuvre, destinée à vérifier son aptitude au travail ou à certains types d'emploi. Le 4° du II supprime la référence aux services médicaux de main d'œuvre, « *la médecine de main d'œuvre ayant été supprimée* »⁽³⁾.

Le *e* du 3° de l'article L. 5412-1 prévoit la radiation de la personne qui, sans motif légitime, refuse une proposition de contrat d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation. Le 5° du II supprime ce cas de radiation, lui substituant le refus de suivre une action d'aide à la recherche d'une activité professionnelle, ou l'abandon d'une telle action. Le Gouvernement a indiqué au rapporteur que « *le motif de sanction en cas de refus, sans motif légitime, d'une proposition de contrat d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation est supprimé car il constitue un manquement peu opérant [, puisqu'] on ne peut obliger un individu à suivre ce type de contrat particulier sans qu'il n'ait été mentionné dans le PPAE* ». La notion d'aide à la recherche d'une activité professionnelle, qui en réalité se substitue à l'aide à la recherche d'emploi supprimée par le *b* du 3° « *couvre toutes prestations dont l'objet est la mise en œuvre de méthodes et outils facilitant la recherche d'emploi, l'évaluation des connaissances et compétences, l'aide et l'accompagnement dans la recherche, l'accompagnement dans la mobilité* » (réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur). L'aide à la recherche d'une activité professionnelle, plus large que celle d'aide à la recherche d'emploi, permet de couvrir le champ de la création ou reprise d'entreprise.

Le *f* du 3° de l'article L. 5412-1 prévoit la radiation de la personne qui, sans motif légitime, refuse une action d'insertion ou une offre de contrat aidé. Le 6° du II abroge ce motif de radiation, sans que l'étude d'impact fournisse plus d'explication que pour la modification apportée par le 5°. Le Gouvernement a indiqué au rapporteur que les sanctions pour refus d'action d'insertion, qui sont quantitativement très faibles, sont relatives à des prestations en relation avec une

(1) Idem.

(2) Idem.

(3) Idem.

aide à la recherche d'emploi et se confondent souvent avec le motif, plus général, de refus d'aide à la recherche d'emploi.

• Le **IV** du présent article apporte une série de modifications au chapitre VI du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail.

Le **1°** du IV modifie l'intitulé de la section 2 du chapitre VI : actuellement « *Réduction, suspension ou suppression du revenu de remplacement* », elle deviendra « *Suppression du revenu de remplacement* ».

Cette section est composée d'un unique article L. 5426-2, dont le premier alinéa prévoit que le revenu de remplacement est supprimé ou réduit par l'autorité administrative dans les cas de radiation prévus à l'article L. 5412-1 (cf. *supra*) et à l'article L. 5412-2 (en cas de fausses déclarations du demandeur d'emploi, réalisées pour être ou demeurer inscrit sur la liste). Le **2°** du IV réécrit le premier alinéa de l'article L. 5426-2, en y apportant trois modifications :

– l'ajout d'un nouveau cas de sanction, lorsqu'un salarié démissionnaire bénéficiant de l'assurance chômage ne respecte pas la condition de recherche d'emploi qui lui est propre, à savoir l'accomplissement des démarches nécessaires à la mise en œuvre de son projet de reconversion professionnelle. Cette condition est définie au nouvel article L. 5426-1-2, créé par l'article 27 du projet de loi (cf. commentaire *supra*) ;

– la restriction de la sanction à la seule suppression du revenu de remplacement, à l'exclusion donc de la suspension ou de la réduction ;

– le pouvoir de sanction est confié à Pôle Emploi, et non plus à l'autorité administrative.

• L'article L. 5426-5 prévoit une pénalité de 3 000 euros maximum en cas de déclaration délibérément incomplète ou inexacte, ou d'absence volontaire de déclaration d'un changement de situation, aboutissant au versement indu d'une allocation d'aide aux travailleurs privés d'emploi. Cette pénalité est en l'état du droit prononcée par l'autorité administrative. Le **3°** du IV transfère à Pôle Emploi la compétence du prononcé de cette pénalité ; par coordination, il mentionne Pôle Emploi et non plus l'autorité administrative à l'article L. 5426-7, qui définit les cas de révision de la pénalité (prescription, non-lieu, relaxe) et d'articulation avec une éventuelle amende pénale pour les mêmes faits.

L'article L. 5426-6 prévoit le recouvrement de la pénalité administrative par l'État, « *comme une créance étrangère à l'impôt et au domaine* », et le reversement du produit à la personne ayant supporté les versements indus. Le **4°** du IV confie le recouvrement de la pénalité à Pôle Emploi et substitue à l'actuelle règle d'affectation du produit une référence à l'article L. 5426-8-2, qui fixe les règles de recouvrement forcé de l'indu applicables à Pôle Emploi (en substance, possibilité pour le directeur général de délivrer une contrainte comportant les effets d'un jugement).

● L'article L. 5426-9 prévoit l'application des dispositions du chapitre VI par décret en Conseil d'État.

Le 2° de cet article renvoie au décret le soin de définir les conditions dans lesquelles le revenu de remplacement peut être supprimé ou réduit, en application du premier alinéa de l'article L. 5426-2. Compte tenu de la réécriture de cet alinéa par le 2° du IV du présent article, qui supprime la possibilité de réduire le revenu de remplacement, le *a* du 5° modifie en conséquence le 2° de l'article L. 5426-9. Il confie en revanche au décret le soin de définir la durée pendant laquelle le revenu de remplacement peut être supprimé.

Le *b* du 5° du IV du présent article est rédactionnel, citant expressément Pôle Emploi, et non « *l'institution prévue à l'article L. 5312-1* » au 3° de l'article L. 5426-9 (conditions de répétition de l'indu).

Le *c* du 5° est de coordination, substituant Pôle Emploi à l'autorité administrative au 4° de l'article L. 5426-9 (fixation par décret des conditions du prononcé de la pénalité administrative).

*

La commission des affaires sociales a adopté deux amendements du rapporteur, dont un rédactionnel.

L'autre prévoit le transfert à Pôle Emploi du recouvrement de la sanction administrative en cas de fausse déclaration, compétence actuellement exercée par les préfets. L'article 36 transférant le prononcé de cette sanction des préfets vers Pôle Emploi, le transfert symétrique du recouvrement est une mesure de cohérence.

*

* *

Article 36 bis

Mention des voies et délais de recours dans la décision de Pôle Emploi relative à la mise en paiement de l'allocation d'assurance

Introduit par la commission

Cet article prévoit que la décision de Pôle Emploi relative à la mise en paiement de l'allocation d'assurance mentionne à peine de nullité les voies et délais de recours.

Cet article résulte de l'adoption par la commission des affaires sociales de deux amendements identiques, l'un de notre collègue Boris Vallaud et de plusieurs

membres du groupe Nouvelle Gauche, l'autre de notre collègue Pierre Dharéville et de plusieurs membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine ⁽¹⁾.

Il insère un nouvel alinéa dans l'article L. 5422-4 du code du travail, prévoyant que la décision relative à la mise en paiement de l'allocation d'assurance, prise par Pôle Emploi, mentionne à peine de nullité les voies et délais de recours.

*

* *

Article 36 ter

Rapport au Parlement sur le non-recours aux droits en matière d'assurance chômage

Introduit par la commission

Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur le non-recours aux droits en matière d'assurance chômage, dans un délai de deux ans suivant la promulgation de la loi.

Cet article résulte de l'adoption par la commission des affaires sociales d'un amendement de notre collègue Pierre Dharéville et de plusieurs membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine ⁽²⁾.

Il prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement « *sur la réalité et les conséquences du non recours aux droits en matière d'assurance chômage* ».

La version déposée de l'amendement à l'origine de cet article prévoyait la remise du rapport dans un délai de six mois suivant la promulgation de la loi. À la demande du rapporteur, instruit de la difficulté à collecter dans un délai si bref les informations nécessaires à la production du rapport, le premier signataire a rectifié son texte, en portant le délai à deux ans.

*

* *

(1) Adoptés avec un avis de sagesse du rapporteur, le Gouvernement ne s'étant pas exprimé.

(2) Adopté avec l'avis favorable du rapporteur, le Gouvernement ne s'étant pas exprimé.

CHAPITRE IV
Dispositions Outre-mer

Article 37
Dispositions relatives à l'outre-mer

Adopté par la commission sans modification

L'article 37 prévoit que la convention d'assurance chômage applicable à Mayotte soit, comme la convention applicable en métropole, négociée dans le respect du document de cadrage adressé par le Premier ministre aux partenaires sociaux.

Il procède par ailleurs à des modifications rédactionnelles.

I. L'ENCADREMENT DE LA CONVENTION D'ASSURANCE CHÔMAGE APPLICABLE À MAYOTTE PAR LES DOCUMENTS DE CADRAGE

• Le régime d'assurance chômage applicable à Mayotte est dérogatoire du droit commun, afin de prendre en compte les spécificités économiques et sociales de ce département d'outre-mer, dans lequel le corpus juridique converge peu à peu vers celui applicable en métropole depuis que la collectivité a accédé au statut de département en 2011.

Mayotte se caractérise par la faiblesse du produit intérieur brut par habitant, près de quatre fois inférieur à celui de la métropole en 2013 (8 350 euros contre 32 084 euros), et un taux de chômage près de trois fois supérieur (27,1 % en 2016).

L'article L. 5524-3 du code du travail prévoit la possibilité d'une convention d'assurance chômage adaptée à Mayotte. La dernière convention en date est celle du 24 mars 2016⁽¹⁾, dont les principales caractéristiques montrent à la fois la grande différence avec les règles applicables en métropole, mais également la dynamique de convergence :

– l'assiette des cotisations d'assurance chômage est plus réduite, limitée à 4 728 euros mensuels à compter du 1^{er} mai 2018 (soit un plafond annuel de 56 736 euros, contre 159 928 euros en métropole). Mais elle progresse, puisqu'elle était de seulement 3 152 euros mensuels (soit 37 824 euros annuels) entre le 1^{er} mai 2017 et le 1^{er} mai 2018 ;

– les taux de cotisation sont de 2,45 % pour les employeurs et 1,35 % pour les salariés, taux respectivement portés à 2,8 % et 1,5 % à compter du 1^{er} juillet 2018. En métropole, le taux de la cotisation salariale est de 2,4 % et celui de la cotisation patronale de 4,05 % ;

(1) Applicable jusqu'au 1^{er} mai 2019.

– la durée maximale d’indemnisation pour les demandeurs d’emploi de moins de 50 ans, qui est de 24 mois en métropole, a été portée de 7 à 12 mois à Mayotte par la dernière convention.

La cotisation salariale est supprimée à Mayotte comme ailleurs en France (cf. *supra* le commentaire de l’article 30). Dans ces conditions, l’étude d’impact considère que « *si le contexte socio-économique mahorais ne permet pas encore la mise en œuvre de la convention d’assurance chômage de droit commun à Mayotte, rien ne justifie de ne pas adapter la nouvelle procédure de cadrage des négociations par l’État* »⁽¹⁾.

● Le **II** du présent article modifie en ce sens l’article L. 5524-3 du code du travail.

Le **1°** du **II** complète le premier alinéa de l’article L. 5524-3, en précisant que si « *Mayotte peut faire l’objet d’accords spécifiques conclus en application de l’article L. 5422-20* » (texte actuel), c’est désormais « *dans les conditions fixées aux articles L. 5422-20-1 et L. 5422-20-2* ». Ces deux articles nouveaux, introduits par l’article 32 du projet de loi (cf. commentaire *supra*), prévoient le cadrage des négociations d’assurance chômage par le Premier ministre, et la transmission au Gouvernement, par Pôle Emploi et l’UNÉDIC, des informations nécessaires au suivi des négociations.

Le deuxième alinéa de l’article L. 5524-3 dispose que la convention d’assurance chômage mahoraise peut prévoir des règles spécifiques concernant les intermittents du spectacle, comme c’est le cas en métropole. Le **2°** du **II** prévoit là aussi que ces règles spécifiques soient déterminées dans les conditions fixées aux articles L. 5422-20-1 et L. 5422-20-2, comme en métropole à l’avenir.

II. MESURES RÉDACTIONNELLES

● L’article L. 5421-4 du code du travail prévoit que le revenu de remplacement versé aux demandeurs d’emploi cesse de l’être, entre autres cas de figure, lorsque le bénéficiaire atteint l’âge de la retraite à taux plein, tel que défini à l’article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale. Or, les règles de départ en retraite applicables à Mayotte sont différentes de celles applicables en métropole. En conséquence, l’article L. 5524-2 prévoit un visa spécifique pour l’application de l’article L. 5421-4 à Mayotte. Mais ce visa est erroné : le premier alinéa de l’article 6 de l’ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l’extension et à la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité de Mayotte ne concerne pas l’âge de la retraite. Le visa correct est le premier alinéa de l’article 6 de l’ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte. Le **I** du présent article procède donc à la correction nécessaire à l’article L. 5524-2.

(1) Page 320.

● L'article L. 5524-10 prévoit qu'un décret en Conseil d'État apporte les adaptations nécessaires à l'outre-mer des dispositions du titre II du livre IV (« *Le demandeur d'emploi* ») de la cinquième partie (« *L'emploi* ») du code du travail. Compte tenu de l'ouverture de l'assurance chômage aux salariés démissionnaires, l'intitulé actuel du titre II (« *Indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi* ») est modifié par l'article 26 du projet de loi, pour supprimer le mot « *involontairement* ». Par coordination, il convient de le supprimer à l'article L. 5524-10, qui se réfère aux dispositions du titre II « *relatives à l'indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi* ». C'est à cette suppression que procède le **III** du présent article.

Il fait de même à l'article L. 6523-3, qui prévoit que les employeurs ultramarins peuvent bénéficier du concours d'un parrain pour assurer la formation pratique d'un salarié en contrat de professionnalisation. Ce parrain peut être choisi, notamment, parmi les travailleurs involontairement privés d'emploi.

● Le **IV** du présent article cite expressément Pôle Emploi, et non « *l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1* », à l'article L. 5531-1, prévoyant que Pôle Emploi peut exercer ses missions à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

*

* *

CHAPITRE V Dispositions diverses

Article 38 Actualisations rédactionnelles

Adopté par la commission avec modifications

L'article 38 apporte une série de modifications d'ordre rédactionnel au code du travail.

● L'article L. 1233-68 du code du travail prévoit que les modalités de mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle sont définies par un accord conclu et agréé dans les mêmes conditions que la convention d'assurance chômage, à savoir celles prévues au titre II du livre IV de la cinquième partie du code.

L'article 31 du projet de loi introduit dans ce titre II des modifications tendant à encadrer la négociation par les partenaires sociaux de la convention d'assurance chômage, qui devra respecter un document de cadrage adressé par le Premier ministre.

Afin de ne pas appliquer cette nouvelle règle au contrat de sécurisation professionnelle, le **I** du présent article modifie l'article L. 1233-68 pour exclure l'application, au cas d'espèce, des articles L. 5422-20-1 et L. 5422-20-2, ainsi que du dernier alinéa de l'article L. 5422-22 ⁽¹⁾. Ces trois articles, créés ou modifiés par l'article 31 du projet de loi, prévoient respectivement le document de cadrage, la transmission au Gouvernement, par Pôle Emploi et l'UNÉDIC, des informations permettant de suivre les négociations, et enfin le conditionnement de l'agrément de la convention d'assurance chômage par le Premier ministre au respect de la trajectoire financière fixée dans le document de cadrage.

- Le décret n° 2014-524 du 22 mai 2014 portant modification des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de Pôle Emploi prévoit, dans un souci de simplification, la désignation expresse de Pôle Emploi dans la réglementation, et non plus la référence à « *l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail* ». Cette substitution n'a pas été faite dans de nombreux articles de la partie législative du code du travail. De précédents articles du projet de loi y procèdent d'ailleurs, au gré d'autres modifications.

Ici, tel est l'objet exclusif du **1°**, du **2°** et du **6°** du **II**, qui modifient la rédaction de 13 articles du code du travail dans le détail desquels il n'est pas utile d'entrer ici. C'est également l'objet partiel des **4°** et **5°**, qui modifient notamment en ce sens trois articles supplémentaires.

- Le **3°** du **II** est de pure coquetterie rédactionnelle. L'article L. 5413-1 prévoit que « *le fait d'établir de fausses déclarations ou de fournir de fausses informations pour être inscrit ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi* » est passible de sanctions pénales. Jugeant sans doute insoutenable la répétition du mot « *inscrit* », le Gouvernement a choisi d'en supprimer la première occurrence.

- Le **4°** du **II**, outre la modification « balai » concernant la dénomination de Pôle Emploi, tire les conséquences de l'ouverture de l'assurance chômage aux salariés démissionnaires : il supprime le terme « *involontairement* » de la définition des travailleurs privés d'emploi, aux articles L. 5422-4 et L. 5424-21 (dans le détail desquels il n'est pas nécessaire d'entrer ici).

- Le **5°** du **II**, outre la même modification balai, tire les conséquences de la réforme du financement de l'assurance chômage prévue par l'article 30 du projet de loi.

En l'état du droit, l'article L. 5422-16 prévoit les modalités de recouvrement des contributions patronales et salariales mentionnées à l'article L. 5422-9. Or, cet article est modifié par l'article 30, qui ajoute une recette fiscale aux ressources prévues à l'article L. 5422-9 (4°), et distingue la

(1) C'est sans doute l'intention du texte, qui vise, manifestement à la suite d'une erreur de plume omettant l'article L. 5422-20-2, « les articles L. 5422-20-1 et du dernier alinéa de l'article L. 5422-22 ».

contribution patronale (1°), la sur-contribution des salariés intermittents du spectacle (2°) et la contribution des salariés expatriés affiliés volontairement (3°).

L'article L. 5422-16 concernant les seules contributions, et non la ressource fiscale, il doit être modifié pour ne plus viser l'intégralité de l'article L. 5422-9, mais uniquement ses 1° à 3°.

- Le 7° du II corrige une faute d'orthographe dans l'intitulé de la section 1 *bis* du chapitre VI du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail. À l'intitulé actuel (« *Période d'activités non déclarées* »), il convient de préférer l'emploi du terme « *activité* » au singulier.

- Le premier alinéa de l'article L. 5422-2 prévoit que l'allocation d'assurance est accordée pour des durées limitées qui tiennent compte de l'âge des intéressés et de leurs conditions d'activité professionnelle antérieure. Le *a* du 8° du II du présent article prévoit que ces durées peuvent également tenir compte d'une éventuelle formation suivie par les intéressés. Il s'agit de sécuriser juridiquement une stipulation de la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017, qui allonge de 30 à 36 mois la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi de 53 et 54 ans suivant une formation ; en effet, la formation n'est pas actuellement prévue dans la loi comme un critère permettant de moduler la durée d'indemnisation.

Le deuxième alinéa de l'article L. 5422-2 prévoit que le temps consacré à des actions de formation s'impute sur la durée de versement de l'allocation d'assurance. Le *b* du 8° du II supprime cet alinéa, « *pour éviter toute redondance* » selon l'étude d'impact ⁽¹⁾.

- Le 9° du II abroge l'article L. 5423-4, qui prévoit que la convention d'assurance chômage peut apporter des aménagements au régime de l'allocation de solidarité spécifique dans certains cas particuliers. Or, cette allocation relève de la compétence de l'État et pas des partenaires sociaux ; cet article est donc sans objet.

- Le deuxième alinéa de l'article L. 5428-1 exonère certaines allocations de taxe sur les salaires et de cotisations de sécurité sociale. Il fait référence à l'allocation temporaire d'attente, alors qu'elle a été supprimée par le décret n° 2017-826 du 5 mai 2017 ⁽²⁾. Le 10° du II supprime donc de l'article L. 5428-1 la référence à cette allocation.

*

La commission des affaires sociales a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur.

*

* *

(1) Page 323.

(2) Relatif à l'intéressement à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique et à la suppression de l'allocation temporaire d'attente.

Article 39

Modalités d'entrée en vigueur

Adopté par la commission sans modification

L'article 39 prévoit les modalités d'entrée en vigueur des dispositions du titre II du projet de loi, pour l'essentiel au 1^{er} janvier 2019.

Cet article prévoit que les dispositions du titre II entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019, à deux exceptions près :

– le *c* du 5^o du II de l'article 30⁽¹⁾, qui supprime le septième alinéa de l'article L. 5427-1 du code du travail. Cet alinéa prévoit le recouvrement des contributions d'assurance chômage des VRP dits « multicartes » (à plusieurs employeurs) par la Caisse nationale de compensation des cotisations de sécurité sociale des voyageurs, représentants et placiers de commerce. Ce recouvrement a été transféré aux URSSAF par le décret n° 2017-1682 du 12 décembre 2017. Le *c* du 5^o du II de l'article 30 est donc en quelque sorte déjà entré en vigueur ;

– le II de l'article 33, qui prévoit que les partenaires sociaux remettent un rapport au Gouvernement, au plus tard le 1^{er} janvier 2019, dressant le bilan de leurs négociations sur les voies de résorption de l'emploi précaire. Si ce bilan ne satisfait pas le Gouvernement, celui-ci pourra mettre en œuvre par décret certaines mesures relevant habituellement de la convention d'assurance chômage. Cette possibilité de substitution du pouvoir réglementaire à la convention est encadrée dans le temps, entre le 1^{er} janvier 2019 et le 30 septembre 2020.

(1) Le texte vise par erreur le *c* du 5^o de l'article 30. Amendement

TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES À L'EMPLOI

CHAPITRE I Favoriser l'entreprise inclusive

Section 1 **Simplifier l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés**

Article 40 **Simplifier l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 40 vise à aménager l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) pour en faire l'instrument principal de l'emploi direct des personnes reconnues handicapées. En premier lieu, une clause de revoyure du taux de l'OETH, maintenu à 6 % des effectifs des entreprises de plus de vingt salariés, est insérée. Ensuite, les modalités de déduction de certaines dépenses de la contribution financière annuelle, modalité d'acquittement de l'OETH, sont modifiées. Enfin, la déclaration d'obligation d'emploi est intégrée à la déclaration sociale nominative afin d'en simplifier la démarche pour les employeurs.

I. L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES REPOSE SUR L'ALTERNATIVE « EMPLOYER OU PAYER »

A. L'OBLIGATION D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

1. La situation des travailleurs handicapés sur le marché du travail reste peu satisfaisante

La situation de l'emploi des travailleurs handicapés est plus difficile que celle des autres travailleurs. Les études statistiques menées sur le marché du travail attestent d'un plus fort taux de chômage et d'inactivité des personnes reconnues handicapées par rapport au reste de la population active.

Selon les statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économique (INSEE)⁽¹⁾ et de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)⁽²⁾ reprises dans un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires

(1) INSEE, « Emploi, chômage, revenus du travail », « fiche 4.5 : travail, santé et handicap », *Insee Références*, édition 2017, pp. 120-12.

(2) DARES, « Travailleurs handicapés : quel accès à l'emploi en 2015 ? », *Dares analyses* n° 32, mai 2017.

sociales (IGAS) de décembre 2017 ⁽¹⁾, les personnes en situation de handicap ont trois fois moins de chances d'être en emploi et sont deux fois plus confrontées au chômage que les personnes non handicapées ayant les mêmes caractéristiques. Leurs périodes de chômage sont également plus longues. Ainsi, le taux d'activité des personnes reconnues handicapées est de 43 % - contre 72 % pour le reste de la population - et 18 % des personnes reconnues handicapées sont au chômage - contre 10 % pour le reste de la population.

Les personnes en situation de handicap sont également davantage exposées au risque de discrimination, en particulier dans le domaine de l'emploi. Selon le dixième baromètre de la perception des discriminations dans l'emploi réalisé par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail ⁽²⁾ met en évidence le niveau élevé de discrimination auquel sont exposées les personnes en situation de handicap. Selon ce baromètre, tous critères de discriminations confondus, près d'une personne sur deux en situation de handicap déclare avoir été discriminée dans l'emploi, contre 31 % des personnes non concernées par un handicap.

2. L'obligation d'emploi constitue une obligation de résultat pour les secteurs privé et public pour l'emploi des travailleurs handicapés

Pour répondre au risque de discrimination dans l'emploi des travailleurs handicapés, la loi ⁽³⁾ prévoit depuis 1987 une obligation d'emploi de travailleurs handicapés, qui s'applique à tout employeur occupant au moins vingt salariés, y compris les établissements publics industriels et commerciaux. Au terme de l'article L. 5212-2 du code du travail, les établissements concernés doivent employer des personnes handicapées ou assimilées dans la proportion de 6 % de leur effectif total.

(1) IGF et IGAS, « Le mode de financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés », rapport conjoint n° 2017- 083R (IGAS), décembre 2017.

(2) Défenseur des droits, « 10^{ème} Baromètre la perception des discriminations dans l'emploi », « Enquête sur l'accès au droit, volume 3 », février 2017.

(3) Loi n° 1987-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés

Les personnes handicapées bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par l'article L. 5212-2 du code du travail

- les travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ;
- les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 % ;
- les titulaires d'une pension invalidité à condition que l'invalidité des intéressés réduise au moins de deux tiers leur capacité de travail ou de gain ;
- les anciens militaires et assimilés, titulaires d'une pension militaire d'invalidité ;
- sous certaines conditions, les veuves et orphelins de guerre, mères veuves non remariées ou mères célibataires d'enfants décédés par fait de guerre, épouses d'invalides internés pour aliénation mentale imputable à un service de guerre ;
- les sapeurs-pompiers volontaires titulaires d'une allocation ou d'une rente d'invalidité attribuée en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service ;
- les titulaires d'une carte d'invalidité ;
- les titulaires de l'allocation adultes handicapés.

En 2016, 5,8 millions de personnes âgées de 15 à 64 ans se déclarent en situation de handicap et 2,7 millions de personnes déclarent disposer d'une reconnaissance administrative de leur handicap. Les personnes disposant d'une reconnaissance administrative de leur handicap représentent ainsi 6,6 % de la population âgée de 15 à 64 ans. Comme le rappelle l'IGF et l'IGAS, « *si le taux de 6 % n'a pas évolué depuis 1991 dans l'obligation d'emploi des personnes handicapées, il traduit encore aujourd'hui l'objectif d'une part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés en emploi proche de celle de l'ensemble de la population* »⁽¹⁾.

D'après les chiffres repris dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, des évolutions positives, quoiqu'insuffisantes, sont à noter en matière de taux d'emploi des personnes handicapées. « *Parmi les 9 494 600 salariés des établissements assujettis à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, 431 000 travailleurs handicapés sont employés dans les 100 300 établissements assujettis. Cela représente (...) un taux d'emploi direct de 3,4 %. L'augmentation du taux d'emploi dans le secteur privé serait relativement importante avec une hausse de 0,8 points entre 2006 et 2014 dans le secteur privé pour atteindre 4,1 % en 2014 et 4,4 % en 2015* »⁽²⁾.

D'après le rapport annuel du FIPHFP⁽³⁾, dans la fonction publique, le taux d'emploi légal des personnes handicapées est passé de 3,74 % en 2006 à plus de 5,3 % en 2016.

(1) Rapport conjoint IGF/IGAS, cf. supra.

(2) Étude d'impact, p.334

(3) FIPHFP, « Rapport d'activité 2016 »

Pour s'acquitter de l'obligation d'emploi des personnes handicapées, les employeurs peuvent combiner plusieurs voies, dont des modalités d'acquittement partiel :

- en embauchant directement des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés des salariés à temps plein ou à temps partiel ;

- en accueillant des stagiaires reconnus handicapés au titre de la formation professionnelle (article L. 5212-7 du code du travail) ou des personnes handicapées au titre de la période de mise en situation en milieu professionnel (article L. 5212-7-1 du même code) ;

- depuis la loi du 6 août 2015⁽¹⁾, en passant des contrats de fourniture, de sous-traitance ou de prestations de services avec des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ou entreprises adaptées dans la limite de 50 % de l'obligation de l'établissement ;

- en concluant un accord prévoyant la mise en œuvre d'un programme pluriannuel en faveur des bénéficiaires de l'OETH (uniquement pour le secteur privé) agréé par l'État ;

- en versant une contribution financière (voir *infra*).

Selon les chiffres du rapport annuel de l'AGEFIPH pour 2017⁽²⁾, 30 % des entreprises remplissent leur obligation d'emploi de travailleurs handicapés uniquement par l'emploi direct, 39 % d'entre elles emploient au moins un travailleur handicapé, cumulé au recours à la sous-traitance ou à l'acquittement de la contribution annuelle et 11 % sont sous accord agréé. 20 % des entreprises concernées n'emploient aucun travailleur handicapé.

3. Le contrôle de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés

Les employeurs du secteur privé concernés par l'obligation d'emploi doivent fournir à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph) une déclaration annuelle relative à la manière dont ils ont rempli cette obligation au cours de l'année civile précédente. Elle fait état de la situation de l'emploi de travailleurs handicapés dans l'entreprise. Sur la base de cette déclaration, est calculée l'éventuelle contribution due à l'Agefiph.

La déclaration, qui peut être effectuée en ligne, comporte :

- un formulaire sur lequel l'employeur doit décrire les actions menées en faveur de l'emploi des personnes handicapées ;

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

(2) Rapport d'activité de l'Agefiph, 2017

– le cas échéant, des annexes comportant une liste nominative des salariés bénéficiaires de l’obligation d’emploi, des stagiaires handicapés accueillis par l’établissement, une liste des contrats conclus par l’établissement avec le secteur protégé ou adapté, une liste des dépenses engagées par l’établissement.

Tout établissement soumis à l’obligation d’emploi qui, pendant une période supérieure à trois ans, n’a occupé aucun bénéficiaire de l’obligation d’emploi, n’a passé aucun contrat avec des entreprises adaptées ou n’a appliqué aucun accord, est soumis à une pénalité égale au montant de la contribution due à l’Agefiph, majorée de 25 %.

Association de gestion du fonds pour l’insertion professionnelle des handicapés (Agefiph)

Instituée par la loi du 10 juillet 1987 précitée, l’Agefiph gère le fonds pour l’insertion professionnelle des personnes handicapées pour favoriser l’accès et le maintien dans l’emploi des personnes handicapées (article L. 5214-1 du code du travail). Ce fonds a pour objet « *d’accroître les moyens consacrés à l’insertion des handicapés en milieu ordinaire de travail* ». Il est alimenté par les contributions versées par les entreprises de vingt salariés et plus n’atteignant pas le taux d’emploi légal de 6 % des travailleurs handicapés.

Au titre de sa mission pour favoriser l’insertion professionnelle et le maintien dans l’emploi de personnes handicapées dans les entreprises privées et en milieu ordinaire de travail, l’Agefiph :

- collecte et gère les contributions des entreprises privées soumises à l’obligation d’emploi de 6 % ;
- coopère avec les acteurs en charge de l’emploi, de la formation professionnelle et de la compensation handicap ;
- finance, grâce au fonds, des actions destinées aux personnes handicapées et aux entreprises en complément des aides et dispositifs de droit commun.

Par la loi de finances pour 2011⁽¹⁾, l’État a transféré à l’Agefiph l’instruction des demandes faites par les entreprises pour bénéficier de la reconnaissance de la lourdeur du handicap ainsi que le financement et la mise en œuvre de parcours de formation professionnelle qualifiante et certifiante des demandeurs d’emploi handicapés.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, l’Agefiph assure la gestion et le contrôle de la déclaration annuelle obligatoire d’emplois des travailleurs handicapés faite par les entreprises.

Selon l’étude d’impact du présent projet de loi, « *le processus de gestion actuelle de la déclaration obligatoire d’emploi des travailleurs handicapés par l’association de gestion du fonds pour l’insertion professionnelle des personnes handicapées est lourd et mal maîtrisé. Le système d’information [...] est à bout de souffle, inadapté à un processus de gestion industrialisé et centralisé, mal documenté, mal contrôlé, peu évolutif et générateur de dysfonctionnements* »⁽²⁾.

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

(2) Étude d’impact, p.338.

B. L'ACQUITTEMENT D'UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE ANNUELLE PERMET DE SE SOUSTRAIRE À L'OBLIGATION D'EMPLOI

1. Une voie d'acquittement financière par défaut

Les employeurs du secteur privé peuvent s'acquitter de tout ou partie de leur obligation en versant à l'Agefiph une contribution annuelle pour chacun des bénéficiaires qu'ils auraient dû employer.

La contribution annuelle est calculée en fonction :

– du nombre de bénéficiaires manquants dans l'établissement, déduction faite, le cas échéant, des coefficients de minoration applicables au titre des efforts consentis par l'employeur en matière de maintien dans l'emploi ou de recrutement direct de bénéficiaires de l'obligation d'emploi ;

– multiplié, le cas échéant, par le coefficient de minoration au titre des emplois exigeant des conditions d'aptitude particulières (Ecap) occupés par des salariés de l'établissement ;

– multiplié par des montants visant à tenir compte de l'effectif de l'entreprise ⁽¹⁾.

En 2017, 408,5 millions d'euros ont été collectés au titre de la contribution annuelle due par les entreprises par l'AGEFIPH. L'AGEFIPH consacre cette somme à :

– 55 % pour l'insertion dans l'emploi des personnes handicapées soit près de 209 millions d'euros. Ce budget permet de financer des actions en faveur de l'accès à l'emploi : plus de 68 000 contrats de travail sont signés avec l'appui de l'Agefiph et de la formation des demandeurs d'emploi handicapés avec, par exemple, près de 5 000 contrats de formation en alternance aidés par l'Agefiph ;

– 40 % au maintien dans l'emploi, soit près de 150 millions d'euros. L'AGEFIPH finance ainsi des actions en faveur de l'adaptation des situations de travail ainsi que des aides au maintien dans l'emploi.

2. L'effet incitatif de l'obligation d'emploi est réduit par certaines règles de calcul

Plusieurs règles de calcul viennent affaiblir la portée de l'obligation d'emploi. Selon l'étude d'impact du présent projet de loi, dans le secteur privé, il existe treize motifs de déduction du montant de la contribution due en cas de non-respect de l'obligation d'emploi.

(1) Des coefficients affectés au salaire horaire minimum de croissance sont prévus par l'article D. 5212-6 du code du travail.

L'employeur qui déclare l'embauche de travailleurs handicapés peut, en effet, bénéficier d'une minoration du nombre de bénéficiaires manquants en appliquant différents coefficients de minoration selon le profil du travailleur handicapé :

– selon l'âge (coefficient de 0,5 points pour un bénéficiaire âgé de moins de vingt-six ans ou de cinquante ans révolus et plus) ;

– selon la lourdeur du handicap ;

– selon la durée de la période de chômage (coefficient de 1 pour l'embauche d'un bénéficiaire de l'obligation d'emploi en chômeur de longue durée).

La contribution est également réduite par le pourcentage d'ECAP employés et les dépenses non obligatoires engagées afin de favoriser l'accueil, l'insertion ou le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés, sous certaines conditions. Le montant des dépenses déductibles est néanmoins plafonné à 10 % de la contribution (article L. 5212-11 et D. 5212-21 du code du travail).

3. Une contribution en partie détournée de son objectif premier

Selon le rapport conjoint d'inspection précité, le mode de calcul de la contribution met fortement l'accent sur le taux d'emploi de bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) dans l'emploi total. Ainsi, *« l'OETH poursuit explicitement un objectif portant sur le stock de bénéficiaires de l'OETH. (...) La mission note que le mode de calcul actuel de l'OETH comporte deux limites :*

– il ne comporte pas d'incitation automatique au développement d'une stratégie proactive de recrutement des travailleurs handicapés ; il bénéficie aux entreprises dont les activités « fabriquent du handicap » et dont les salariés sont reconnus travailleurs handicapés ;

– il peut nuire, par l'effet de seuil, à la pérennité de la stratégie [mise en place pour atteindre le taux d'emploi de 6 % afin d'annuler la contribution] par les employeurs. » ⁽¹⁾

Une étude conduite par la DARES en 2016 auprès de vingt-trois entreprises synthétise les stratégies mises en place par les entreprises pour répondre à l'obligation d'emploi ⁽²⁾. Il en ressort que dans la plupart des entreprises de petite taille et qui ne sont pas couvertes par un accord collectif, l'obligation est perçue comme une contrainte à laquelle elles répondent soit en

(1) Rapport IGF, « Le mode de financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés », décembre 2017.

(2) DARES, « Entreprises et handicap, les modalités de mise en œuvre de l'OETH », Document d'études, n° 201, septembre 2016

payant la contribution à l'Agefiph soit en cherchant à réduire leur contribution financière qui est assimilée à une pénalité. Ce sont surtout les entreprises de grande taille qui adoptent une politique de recrutement et d'intégration de personnes en situation de handicap.

En conclusion, si l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés a pu accroître le taux d'emploi des personnes en situation de handicap, elle n'incite pas toujours les entreprises concernées à mettre en place une politique de prévention des handicaps, de recrutement ou d'insertion des travailleurs handicapés.

II. L'AJUSTEMENT DE L'OBLIGATION D'EMPLOI DE TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

Les **I** et **II** tendent à modifier le code du travail en introduisant une clause de revoiture du taux de l'obligation d'emploi, en modifiant les modalités de déduction de certaines dépenses de la contribution financière annuelle et en intégrant la déclaration de l'obligation d'emploi à la déclaration sociale nominative. Le **III**, quant à lui, prévoit les modalités d'entrée en vigueur du dispositif proposé.

A. L'INTRODUCTION D'UNE CLAUSE DE REVOYURE DU TAUX D'OBLIGATION D'EMPLOI

Le 1° du **I** modifie l'article L. 5212-2 du code du travail quoique maintenant l'obligation d'emploi dans la proportion de 6 % de l'effectif total des salariés dans les établissements de plus de vingt salariés. Le **a** simplifie la rédaction du premier alinéa de l'article :

- en supprimant les mentions : « *à temps plein ou à temps partiel* » ;
- ainsi que la référence aux « *travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés* » à laquelle se substitue la mention plus générale : « *des bénéficiaires de l'obligation d'emploi* ».

Si le taux de 6 % est maintenu, il est ajouté, au **b**, un second alinéa à l'article L. 5212-2 lequel prévoit une révision de ce taux tous les cinq ans en référence notamment à la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés dans la population en âge de travailler.

Une telle procédure de révision répondrait à l'écueil de l'effet de seuil, lequel n'incite pas certains employeurs à mettre en place une politique de recrutement et d'intégration des travailleurs handicapés une fois la cible des 6 % atteinte.

B. SIMPLIFICATION DE LA PROCÉDURE DE DÉCLARATION ANNUELLE RELATIVE À L'OBLIGATION D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

Le 2° modifie l'article L. 5212-5 afin de simplifier et de sécuriser les conditions de déclaration annuelle relative à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

Le **a)** tend à remplacer les deux premiers alinéas de l'actuel article L. 5212-5.

En premier lieu, il est désormais prévu que la transmission de la déclaration sera réalisée au moyen de la déclaration sociale nominative prévue à l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale. Jusqu'alors, la déclaration était adressée à l'association mentionnée à l'article L. 5214-1 qui en assure la gestion, à savoir l'AGEFIPH. L'étude d'impact en annexe du présent projet de loi rappelle que le Gouvernement s'y était engagé lors du comité interministériel du handicap du 20 septembre 2017. Le rapport de l'IGF de décembre 2017 précité préconise aussi d'intégrer la déclaration d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH) à la déclaration sociale nominative (DSN) pour apprécier l'obligation d'emploi au niveau de l'entreprise et pour simplifier le calcul des minations et la liste des ECAP : *« suivant le principe des cotisations sociales déclarées en DSN, l'employeur déclarerait le montant de la contribution due. »*⁽¹⁾.

Selon l'étude d'impact, le passage à la déclaration sociale nominative devrait permettre d'offrir aux entreprises un « guichet unique de déclaration » tout en fiabilisant les données transmises et en améliorant la qualité des contrôles.

En deuxième lieu, est supprimée l'obligation de justification de l'acquiescement de l'obligation d'emploi selon les différentes modalités prévues, soit : la passation de contrats de fourniture, de sous-traitance ou de prestations de services avec des entreprises adaptées, l'accueil de stagiaire handicapés, de personnes handicapées pour des périodes de mise en situation en milieu professionnel, l'application d'un accord de branche ou de groupe prévoyant la mise en œuvre d'un programme annuel ou pluriannuel en faveur des travailleurs handicapés, le versement d'une contribution annuelle.

Avec le passage à la déclaration sociale nominative, l'objectif est de réduire au maximum le nombre de données nouvelles à intégrer dans la déclaration sociale nominative afin d'être harmonisé avec le droit commun des déclarations sociales.

Enfin, la protection des données personnelles mentionnées dans la déclaration est renforcée par l'ajout d'un alinéa à l'article L. 5212-5 au terme du **b)**. Ce nouvel alinéa prévoit que les informations contenues dans cette déclaration

(1) Rapport IGF, « Le mode de financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés », décembre 2017.

sont confidentielles et prohibe leur communication à tout autre employeur auprès duquel le travailleur concerné sollicite un emploi.

C. VALORISATION DU RECOURS AUX ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL, AUX ENTREPRISES ADAPTÉES ET AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS HANDICAPÉS

Le 4° vise à abroger l'article L. 5212-6, introduit par la loi du 6 août 2015 précitée, intégrant les contrats de fourniture, de sous-traitance et de prestations de services passés avec des entreprises adaptées, des établissements ou service d'aide par le travail ou des travailleurs indépendants handicapés dans les modalités d'accomplissement partiel de l'obligation d'emploi.

Selon l'étude d'impact annexé au projet de loi, si les employeurs sont nombreux à recourir à cette modalité d'acquittement partiel de l'obligation d'emploi, « *l'impact de la sous-traitance sur le taux d'emploi reste modeste : elle est évaluée à 0,36 % pour un taux d'emploi total de 3,97 % en 2013* ». ⁽¹⁾

Désormais, ces contrats seront valorisés non plus en tant que modalité de l'obligation d'emploi mais en tant que déduction partielle du montant de la contribution due par l'employeur (cf. *d*)).

En conséquence :

– le 3° supprime la référence à l'article L. 5212-6 dans l'article L. 5212-5-1, portant sur les modalités de saisine pour avis de l'Agefiph par un employeur ;

– le 9° supprime la référence à l'article L. 5212-6 de l'article L. 5212-12, portant sur les pénalités en cas de manquement par l'employeur à toutes ses obligations sur la mise en œuvre de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés ;

– le II abroge l'article L. 5523-4 lequel prévoit les modalités d'application de l'article L. 5212-6 à Mayotte.

D. MODIFICATIONS APPORTÉES AUX MODALITÉS DE VERSEMENT D'UNE CONTRIBUTION ANNUELLE

1. Exclusion des charges déductibles au titre de l'impôt sur les sociétés

Le 5° insère un nouvel alinéa au sein de l'article L. 5219-9, qui tend à exclure la contribution annuelle du champ des charges déductibles pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

(1) *Étude d'impact, p.341.*

2. Modalités de déduction de certaines dépenses limitées et simplifiées

Les 6° et 7° redéfinissent le périmètre des dépenses engagées par l'employeur pouvant être déduites du montant de sa contribution annuelle.

- *Contrats de fourniture, de sous-traitance ou de prestations de service*

Le 7° insère un nouvel article L. 5212-10-1 lequel reprend les dispositions de l'article L. 5212-6 abrogé au 3° pour permettre de déduire les dépenses engagées par l'employeur en passant des contrats de fourniture, de sous-traitance ou de prestations de services avec des entreprises adaptées, des établissements ou services d'aide par le travail ou des travailleurs indépendants handicapés reconnus bénéficiaires de l'obligation d'emploi du montant de la contribution annuelle.

Par cette valorisation différente du recours aux établissements ou services d'aide par le travail, aux entreprises adaptées et aux travailleurs indépendants handicapés, l'objectif est de conforter l'emploi direct des travailleurs handicapés. D'après l'étude d'impact annexé au présent projet de loi, ce mode de valorisation rénové devrait être « *strictement neutre pour le secteur* ».

Il est précisé que la nature des dépenses ainsi que les conditions dans lesquelles elles peuvent être déduites du montant de la contribution sont déterminées par décret.

En conséquence, le 6° prévoit qu'à l'article L. 5212-10, portant sur les modalités de calcul de la contribution annuelle, la référence à l'article L. 5212-6 est remplacée par la référence à l'article L. 5212-10-1.

- *Accueil, insertion ou maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés*

Le 8° simplifie la rédaction du premier alinéa de l'article L. 5212-11 qui a pour objet de permettre la déduction de la contribution annuelle des dépenses engagées par l'entreprise et destinées à favoriser l'accueil, l'insertion ou le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés qui ne lui sont pas imposées par une disposition législative ou réglementaire.

Ces dépenses n'ont plus à être engagées spécifiquement pour permettre à l'employeur de s'acquitter partiellement de l'obligation d'emploi. Les objectifs d'abondement du compte personnel de formation au bénéfice des personnes reconnus handicapées ou assimilées et d'accès à la vie professionnelle sont supprimés afin d'éviter tout effet d'aubaine.

E. DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR

Le **III** définit une entrée en vigueur des dispositions de l'article au 1^{er} janvier 2020, lesquelles s'appliquent aux déclarations qui seront effectuées par les employeurs au titre des années 2020 et suivantes.

*

La commission a adopté six amendements, dont deux amendements rédactionnels de la rapporteure.

En premier lieu, le taux de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés établi à 6 % de l'effectif total des établissements assujettis est fixé comme taux-plancher de l'obligation d'emploi. L'objectif est de sécuriser la procédure de révision du taux, introduit par le présent article, qui ne pourra pas conduire à une modification à la baisse de ce taux.

Les trois autres amendements visent également à encadrer la clause de revoyure du taux de l'obligation d'emploi.

- La mention « *notamment* », facteur d'incertitude quant aux critères retenus dans la procédure de révision du taux, est supprimée à l'initiative de la rapporteure ;

- Un second critère de comparaison et de référence est introduit, toujours à l'initiative de la rapporteure, pour tenir compte de la « *situation des travailleurs handicapés au regard du marché du travail* » lors de la clause de revoyure du taux d'OETH ;

- À l'initiative du groupe La République en Marche, la révision du taux d'obligation d'emploi est soumise à l'avis simple du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). La consultation du CNCPH permet d'associer les personnes en situation de handicap à la mise en œuvre des politiques qui les concernent.

*

* *

Article 41

Transmission des informations relatives aux caractéristiques de l'emploi dans la déclaration sociale nominative

Adopté par la commission sans modification

L'article 41 modifie l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale pour élargir les principales fonctions de la déclaration sociale nominative à la transmission d'informations relatives aux caractéristiques de l'emploi pour couvrir notamment les informations déclarées au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

I. ÉTAT DU DROIT

Instaurée par la loi du 22 mars 2012 ⁽¹⁾ et codifiée à l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale, la déclaration sociale nominative (DSN) a pour objectif de simplifier les déclarations sociales des entreprises. Pour cela, la DSN a vocation à se substituer aux obligations déclaratives préexistantes des entreprises tout en réduisant le nombre d'informations qui leur sont demandées.

La DSN est une déclaration mensuelle dématérialisée, produite à partir du logiciel de paie, destinée à recueillir, en un point unique de dépôt, les données relatives à l'emploi, aux rémunérations et aux cotisations sociales des salariés. Elle peut être complétée par des déclarations évènementielles fournissant des signalements infra mensuels sur des changements de situation.

Généralisée pour le secteur privé depuis le 1^{er} janvier 2017, la DSN sera obligatoire pour le secteur public à partir de 2020.

II. DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article prévoit d'inscrire parmi les principales fonctions de la déclaration sociale nominative en ajoutant la transmission par tout employeur d'informations relatives aux caractéristiques de l'emploi à celle des informations relatives au contrat de travail déjà prévue.

L'objet de cette modification est notamment de couvrir les informations déclarées au titre de la déclaration d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, désormais intégrée à la déclaration sociale nominative par l'article 40 du présent projet de loi.

*
* *

Article 42

Extension des dispositions précédentes aux employeurs publics

Adopté par la commission avec modifications

L'article 42 tend à modifier l'article L. 323-2 du code du travail qui formule pour le secteur public l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

Il vise en outre à abroger l'article L. 323-8 du même code relatif aux modalités d'acquittement partiel de l'obligation d'emploi pour le secteur public.

(1) Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives

Enfin, il modifie l'article L. 323-8-6-1 relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique et les modalités de versement de la contribution annuelle financière.

Dans ces trois cas de figure, l'objectif consiste à étendre aux employeurs publics les dispositions portées par l'article 40 pour le secteur privé.

● Le **1°** du **I** modifie les références aux dispositions relatives à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés mentionnées à l'article L. 323-2 afin de tenir compte des modifications apportées par l'article 40.

L'article L. 323-2 du code du travail dispose que l'État et les établissements publics de l'État, les juridictions administratives et financières, les autorités administratives indépendantes, les groupements d'intérêt public, les collectivités territoriales et leurs établissements publics lorsqu'ils occupent au moins vingt agents à temps plein ou leur équivalent, sont assujettis à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés prévue à l'article L. 5212-2 du code du travail.

La référence à l'article L. 5212-6, abrogé, est supprimée. Cet article concerne l'intégration des contrats de fourniture, de sous-traitance et de prestations de services passés avec des entreprises adaptées, des établissements ou service d'aide par le travail ou des travailleurs indépendants handicapés dans les modalités d'accomplissement partiel de l'obligation d'emploi.

Elle est remplacée par la référence à l'article L. 5212-10-1, créé par l'article 40 du projet de loi. Comme pour le secteur privé, la conclusion des contrats de fourniture, de sous-traitance ou de prestations de services avec des entreprises adaptées, des établissements ou services d'aide par le travail pourra permettre la déduction de leur montant de la contribution annuelle due au titre du non-acquittement de l'obligation d'emploi.

● Le **2°** abroge l'article L. 323-8 du code du travail, en cohérence avec l'abrogation de l'article L. 5212-6.

Le premier alinéa de l'article L. 323-8, qui s'applique aux collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 323-2⁽¹⁾, prévoit l'application des mêmes dispositions relatives à la passation de contrats de fournitures, de sous-traitance ou de prestations de services avec des entreprises adaptées, des centres de distribution de travail à domicile ou des centres d'aide par le travail, aux employeurs publics.

● Le **3°** modifie l'article L. 323-8-6-1 par cohérence avec l'abrogation de l'article L. 5212-6 et avec la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 5212-11.

Le troisième alinéa du IV est supprimé. Cet alinéa prévoyait la possibilité de déduire du calcul de la contribution annuelle les dépenses réalisées en application de l'article L. 5212-6.

(1) aux termes de l'article 12 de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relatif au code du travail.

Un nouvel alinéa maintient la possibilité de réduire le montant de la contribution due en fonction de « *l'effort consenti par l'employeur pour accueillir ou maintenir dans l'emploi des personnes lourdement handicapées* ».

Deux nouveaux alinéas prévoient que les dépenses supportées directement par les employeurs publics et destinées à favoriser l'accueil, l'insertion ou maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés qui ne leur incombent pas en application d'une disposition législative ou réglementaire peuvent être déduites du montant de la contribution annuelle.

Il est précisé que la déduction des dépenses précitées ne peut se cumuler avec une aide accordée pour favoriser l'accueil, l'insertion ou maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés financée par le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

**Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
(Fiphfp)**

Le Fiphfp est un établissement public administratif, créé par la loi du 11 février 2005 ⁽¹⁾ pour les trois fonctions publiques, qui gère les contributions et les dépenses d'aide à l'insertion professionnelle en direction des travailleurs handicapés.

Les missions du Fiphfp sont décrites par le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 relatif au fonds :

- les aménagements des postes de travail ;
- les rémunérations versées aux agents chargés d'accompagner une personne handicapée dans l'exercice de ses fonctions professionnelles ;
- les aides versées par les employeurs publics afin d'améliorer les conditions de vie des travailleurs handicapés ;
- les aides versés par les employeurs publics à des organismes contribuant à l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique ;
- la formation et l'information des travailleurs handicapés ;
- les outils de recensement des bénéficiaires de l'obligation d'emploi.

● Enfin, le **II** fixe une entrée en vigueur de ces dispositions à compter du 1^{er} janvier 2020.

*

La commission a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure.

*

* *

(1) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Section 2

Renforcer le cadre d'intervention des entreprises adaptées

Article 43

Renforcer le cadre d'intervention des entreprises adaptées

Adopté par la commission avec modifications

L'article 43 vise à renforcer le cadre d'intervention des entreprises adaptées notamment en réaffirmant leur vocation économique et sociale et en substituant au contrat d'objectif triennal conclu entre l'État et l'entreprise adaptée un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

I. LES ENTREPRISES ADAPTÉES, UN OUTIL PERTINENT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

A. UN STATUT PARTICULIER

Les entreprises adaptées sont issues de la réforme introduite par la loi du 11 février 2005⁽¹⁾ laquelle a transformé les ateliers protégés en « *entreprises adaptées* ». Ce sont des entreprises dites inclusives participant à hauteur de 3 % à l'emploi des personnes en situation de handicap⁽²⁾, dont la spécificité est d'employer majoritairement des travailleurs handicapés dans un milieu ordinaire de travail. La loi du 28 juillet 2011 relative au développement de l'alternance et sécurisation des parcours professionnels prévoit que les effectifs de ces entreprises doivent comporter au moins 80 % de travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

L'entreprise adaptée (EA) est une entreprise de droit commun dont la fonction spécifique est définie dans le code du travail à l'article L. 5213-13. Elle permet à des personnes reconnues comme travailleurs handicapés, orientées vers le marché du travail par la CDAPH, d'être recrutées en tant que salariées dans des conditions adaptées à leurs possibilités grâce à un accompagnement spécifique proposé par l'entreprise.

Le centre de distribution de travail à domicile (CDTD) constitue un autre type d'entreprise adaptée, dont la spécificité est de salarier des travailleurs handicapés pour des travaux manuels ou intellectuels à effectuer à domicile. Selon l'étude d'impact, les centres de distribution de travail à domicile regroupent six structures qui emploient au total trente-huit salariés.

(1) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

(2) Instruction n° DGEFP/METH/2017/356 du 29 décembre 2017 relative à la notification et au pilotage des aides au poste 2018 dans les entreprises adaptées

Les entreprises adaptées, tout comme les centres de distribution de travail à domicile, peuvent être créés par les collectivités ou organismes publics ou privés, dont les sociétés commerciales, à condition d'avoir été agréées par l'État. Les EA et les CDTD signent, avec le représentant de l'État en région, un contrat d'objectifs triennal valant agrément. Ce contrat d'objectifs conditionne la reconnaissance de l'entreprise adaptée et l'octroi du soutien financier de l'État.

Contrat d'objectifs triennal

La DIRECCTE assure l'instruction de la demande, avec une saisine pour avis, par le représentant de l'Etat en région, du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le contrat d'objectifs comprend des données relatives à l'activité de l'entreprise et ses effectifs, des données et objectifs économiques et financiers, les modalités et objectifs d'accueil, de suivi et d'accompagnement des salariés handicapés dans leur projet professionnel ainsi que le nombre de travailleurs handicapés ouvrant droit à l'aide au poste.

En effet, l'octroi des aides de l'État (voir *infra*) est accordé en contrepartie des engagements de l'entreprise figurant dans le contrat d'objectif triennal.

Fin 2017, la ministre du travail a annoncé un nouveau schéma de financement et de conventionnement des entreprises adaptées dont la mise en œuvre, initialement prévue pour le 1^{er} juillet 2018, a été reportée au 1^{er} janvier 2019. L'évolution du cadre conventionnel devrait poursuivre les objectifs suivants :

– « réviser, simplifier et sécuriser le mode de financement des entreprises adaptées en leur donnant une visibilité financière pluriannuelle ;

– engager une dynamique entrepreneuriale favorable à l'amélioration de la performance économique des entreprises adaptées (...);

– identifier les voies d'incitation et de soutien des initiatives innovantes relatives aux parcours professionnels des salariés handicapés afin de favoriser les projets de mobilité dans et hors de l'entreprise adaptée. »⁽¹⁾

B. CONDITIONS DE RECRUTEMENT DE TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

Pour être recrutées en entreprise adaptée, les personnes en situation de handicap doivent obtenir une décision de reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés (RQTH) par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Ensuite, les personnes reconnues travailleurs handicapés doivent être orientées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées vers le marché du travail.

(1) Instruction n° DGEFP/METH/2017/356 du 29 décembre 2017 relative à la notification et au pilotage des aides au poste 2018 dans les entreprises adaptées

C. UNE MISSION SOCIALE CONFORTÉE PAR LE SOUTIEN FINANCIER DE L'ÉTAT

1. Un soutien financier qui se manifeste au travers de trois aides distinctes

Tout en étant des entreprises de droit commun, le financement des entreprises adaptées repose majoritairement sur des subventions de l'État compte tenu de leur vocation sociale particulière. Le modèle économique des entreprises adaptées doit en effet permettre de garantir leur mission sociale à l'égard de leurs salariés, à savoir : « *favoriser la réalisation de leur projet professionnel en vue de la valorisation de leurs compétences, de leur promotion et de leur mobilité au sein de la structure elle-même ou vers d'autres entreprises* » (article L. 5213-13).

Le soutien financier étatique se décompose en trois types d'aides : l'aide au démarrage, la subvention spécifique et l'aide au poste.

● *Aide au démarrage*

Pendant les deux premières années de fonctionnement, une aide au démarrage se substitue à la subvention spécifique si elle excède le montant cumulé de la partie forfaitaire et de la partie variable attribuée en fonction des critères de modernisation économique et sociale. Celle-ci est attribuée y compris lorsqu'au démarrage l'entreprise n'emploie pas encore 80 % de travailleurs handicapés dans son effectif total. Toutefois, le contrat d'objectifs doit fixer comment et dans quel délai cette obligation doit être satisfaite.

● *Subvention spécifique*

Les entreprises adaptées (ou les centres de distribution de travail) perçoivent une subvention spécifique composée :

- d'une base forfaitaire de 925 € par travailleur handicapé ;
- d'une partie « *sur critères* » composée de trois éléments : une aide pour le développement économique de la structure ; une aide au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés vieillissants ; une aide à la mobilité professionnelle des travailleurs handicapés vers d'autres emplois du marché du travail, hors entreprises adaptées.
- d'une partie « *variable* » destinée prioritairement à soutenir des projets tendant à développer les compétences des salariés handicapés pour la réalisation de leur projet professionnel.

● *Aide au poste*

Les salariés des entreprises adaptées ayant un statut de droit commun, ils bénéficient d'une rémunération garantie correspondant à l'emploi qu'ils occupent et à leurs qualifications. En contrepartie, afin de compenser la charge que

représente cette obligation pour l'entreprise adaptée, celle-ci perçoit une aide forfaitaire par travailleur handicapé, appelée « aide au poste », équivalent à 80 % du SMIC brut par « équivalent temps plein » dans la limite d'un effectif de référence fixé annuellement en loi de finances.

Pour ouvrir droit à l'aide au poste, les entreprises adaptées doivent recruter leur salarié soit sur proposition du service public de l'emploi (90 % des cas selon l'étude d'impact), soit directement lorsque les travailleurs handicapés remplissent les critères de l'arrêté du 24 mars 2015 relatif aux critères ouvrant droit à l'aide au poste et à la subvention spécifique dans le cadre des recrutements opérés directement par les entreprises adaptées et les centres de distribution de travail à domicile (10% des cas).

2. Un soutien financier dont le ciblage pourrait être amélioré

La mission d'accompagnement des travailleurs handicapés des entreprises adaptées justifie en grande partie qu'un financement dédié leur soit accordé sous la forme d'une subvention spécifique. Elle a pour objet de compenser les surcoûts générés par l'emploi très majoritaire de travailleurs handicapés et de permettre d'assurer un suivi social, un accompagnement et une formation spécifique des salariés pour favoriser leur adaptation à leur poste de travail.

L'étude d'impact du présent projet de loi souligne que *« le soutien de l'État aux entreprises adaptées s'est traduit par une dynamique forte de l'aide au poste permettant une augmentation significative des effectifs de référence, passant de 19 536 équivalents temps plein (ETP) en 2011 à 24 036 ETP en 2018 en loi de finances et une relative stabilité de la subvention spécifique sur la même période. »*⁽¹⁾

Or, comme souligné dans un rapport de l'IGF sur les entreprises adaptées remis en septembre 2016, *« la performance sociale du secteur adapté est très variable d'une entreprise adaptée à l'autre, tant du point de vue de l'effort de formation que du taux d'encadrement des salariés ou des actions d'accompagnement spécifiques mises en place ; insuffisante en matière de mobilité externe des travailleurs handicapés »*. 38 % des salariés des entreprises adaptées y sont présents depuis plus de dix ans et les sorties vers les autres entreprises sont faibles. En outre, l'aide au poste surcompenserait en moyenne le différentiel de productivité entre un travailleur handicapé et un salarié valide.

Le rapport recommande donc, afin de consolider l'efficacité sociale des entreprises, *« de définir un socle minimum d'actions d'accompagnement social et professionnel devant être mises en œuvre par toute entreprise adaptée pour chacun de ses travailleurs handicapés et de clarifier dans la loi la vocation des*

(1) p.355 de l'étude d'impact

entreprises adaptées d'accompagnement de leurs travailleurs handicapés vers une mobilité externe ⁽¹⁾».

II. LE PROJET DE LOI VISE À CLARIFIER ET À SÉCURISER LE CADRE D'INTERVENTION DES ENTREPRISES ADAPTÉES

Les **I**, **IV** et **V** visent à opérer un ajustement rédactionnel dans le code du travail en supprimant la notion de « *centre de distribution de travail à domicile* » dont le mode d'intervention sera assuré par les entreprises adaptées. Le **II** procède à une clarification des conditions d'agrément et de constitution des entreprises adaptées avec la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens en lieu et place des contrats d'objectifs triennaux. La vocation économique et sociale des entreprises adaptées est réaffirmée au **III** lequel crée un nouvel article L. 5213-13-1 dans le code du travail. Le **VI** fixe la date d'entrée en vigueur de l'article.

A. UN AJUSTEMENT RÉDACTIONNEL

Le **I** de l'article modifie l'intitulé de la sous-section 3 de la section III du chapitre III du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code du travail en supprimant la mention des « *centres de distribution de travail à domicile* ». Cette sous-section ne concernera désormais que les entreprises adaptées.

En conséquence, le **IV** et **V** supprime les autres mentions des « *centres de distribution de travail à domicile* » :

- au II de l'article L. 3332-17-1 du code du travail relatif au bénéfice de droit de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » ;
- à l'article L. 5213-14 ;
- au premier alinéa de l'article L. 5213-18 ;
- à l'article L. 5213-19.
- à l'article L. 344– 2 du code de l'action sociale et des familles.

Il demeure toutefois un mode d'intervention possible des entreprises adaptées.

B. CLARIFIER LES CONDITIONS D'AGRÉMENT ET DE CONSTITUTION DES ENTREPRISES ADAPTÉES

Le **II** procède à une rédaction globale de l'article L. 5213-13 du code du travail avec l'objectif de simplifier les démarches administratives et de sécuriser le

(1) Rapport IGF, « Les entreprises adaptées », septembre 2016

processus d'agrément. Alors que dans sa rédaction d'origine, l'article L. 5213-13 précisait également la structure des effectifs ainsi que les missions des entreprises adaptées, la nouvelle rédaction ne concerne que les conditions d'agrément et de constitution des entreprises adaptées.

- *Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens valant agrément*

Le premier alinéa du nouvel article L. 5213-13 pose le principe de l'agrément par l'État des entreprises adaptées dès lors qu'elles répondent à des critères fixés dans un nouvel article L. 5213-13-1 (voir *infra*) reprenant largement les dispositions de l'article L. 5213-13 dans son ancienne rédaction. L'agrément prend désormais la forme d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, en lieu et place du contrat d'objectifs triennal. L'objectif recherché est d'offrir une visibilité pluriannuelle aux entreprises, notamment en termes de soutien financier, afin de :

- sécuriser le processus d'agrément ;
- réduire la charge administrative pour les entreprises.

- *Constitution des entreprises adaptées*

Le second alinéa de l'article L. 5213-13 dans sa nouvelle rédaction reprend un principe préexistant selon lequel les entreprises adaptées sont constituées par les collectivités ou des organismes publics ou privés. Il réaffirme la règle selon laquelle lorsqu'elles sont constituées par des sociétés commerciales, les entreprises adaptées prennent la forme de personnes morales distinctes.

C. RÉAFFIRMER LA VOCATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES ENTREPRISES ADAPTÉES

Le **III** créé un nouvel article L. 5213-13-1, lequel réaffirme la vocation économique et sociale des entreprises adaptées et reprend les dispositions relatives aux objectifs et missions de ces entreprises, auparavant prévus à l'article L. 5213-13.

Le premier alinéa vise à positionner et à valoriser les entreprises adaptées comme acteur économique concourant au développement des territoires. Il y est explicité qu'elles « *promouvent un environnement économique inclusif* ».

Le deuxième alinéa doit permettre de recentrer les recrutements des entreprises adaptées sur les travailleurs handicapés présentant des caractéristiques d'éloignement voire d'exclusion du marché du travail en raison des conséquences de leur handicap. Il est ainsi précisé que les entreprises adaptées recrutent des « *travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (...) qui se trouvent sans emploi ou qui courent le risque de perdre leur emploi en raison des conséquences de leur handicap* ». Le principe d'adaptation des conditions de travail aux salariés est

également rappelé : « *les entreprises adaptées permettent à leurs salariés d'exercer une activité professionnelle dans un environnement adapté à leurs possibilités* ».

Le troisième alinéa renvoie à un décret d'application la fixation de la proportion minimale de travailleurs reconnus handicapés requise pour être agréée, qui était jusqu'alors fixée par la loi à au moins 80 % de l'effectif de production de l'entreprise adaptée. En outre, les conditions de recrutement sont en partie simplifiées :

– soit sur proposition du service public de l'emploi (SPE), qui rassemble les acteurs publics et privés chargés de la mise en œuvre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelles, à savoir l'État et les Direccte, Pôle emploi, Cap emploi et les missions locales. La mention des organismes de placement spécialisé est supprimée de la démarche de proposition au recrutement auprès des entreprises adaptées.

– soit directement en application des critères fixés par un arrêté du ministre chargé de l'emploi, dans les mêmes conditions qu'auparavant.

Le dernier alinéa reprend les dispositions concernant la mission d'accompagnement spécifique devant être mise en œuvre par les entreprises adaptées, reprises de l'article L. 5213-13.

D. ENTRÉE EN VIGUEUR

Le **VI** fixe une entrée en vigueur du présent article au 1^{er} janvier 2019 tout en précisant que les contrats d'objectifs triennaux conclus avant cette date continuent de s'appliquer jusqu'à leur terme.

*

La commission a adopté quatre amendements dont trois amendements rédactionnels de la rapporteure.

Le quatrième, présenté par notre collègue Pierre Cabaré et plusieurs autres membres de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, complète la définition des objectifs des entreprises adaptées qui promeuvent un environnement économique inclusif « *favorable aux femmes et hommes en situation de handicap* ».

*

* *

Section 3 **Accessibilité**

Article 44

Transposition de la directive relative à l'accessibilité des sites internet

Adopté par la commission avec modifications

L'article 44 a pour objet de transposer la directive (UE) 2016/2102 du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public. Cette transposition doit intervenir avant le 23 septembre 2018.

I. UN DISPOSITIF D'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES DE COMMUNICATION AU PUBLIC EN LIGNE RÉCEMMENT RENFORCÉ

L'article 47 de la loi du 11 février 2005 dite « loi Handicap »⁽¹⁾ a introduit l'obligation d'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne. Cette obligation vise à garantir aux personnes handicapées « *l'accès à tout type d'information sous type numérique, quels que soient le moyen d'accès, les contenus et le mode de consultation, et concerne notamment les sites internet, intranet, extranet, les applications mobiles, les progiciels et le mobilier urbain numérique* ».

Les recommandations internationales qui font autorité dans le domaine de l'accessibilité des sites en ligne sont applicables de plein droit. Il s'agit des règles d'accessibilité pour les contenus *web* (WCAG), recommandations émanant du consortium de normalisation de l'internet (*world wide web consortium*) et issues des travaux de l'initiative sur l'accessibilité de l'internet (*web accessibility initiative*). Celles-ci sont précisées par le décret n° 2009-546 du 14 mai 2009 et le Référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA) qui constitue un référentiel technique permettant de vérifier la bonne application des règles internationales.

L'obligation d'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne s'appliquait initialement aux seuls services de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent. La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique⁽²⁾ étend cette obligation :

– d'une part, aux services gérés par des organismes délégataires d'une mission de service public ;

(1) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

(2) Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

– d’autre part, aux entreprises dont le chiffre d’affaires dépasse un seuil dont le montant est fixé par décret.

La loi du 7 octobre 2016 précitée impose aux organismes concernés d’élaborer un schéma pluriannuel de mise en accessibilité de leurs services de communication, pour répondre concrètement à leur obligation. Ce schéma doit être rendu public et décliné en plans d’actions annuels. Sa durée ne peut être supérieure à trois ans. Techniquement, tout service de communication au public en ligne doit comporter, sur sa page d’accueil, une mention clairement visible précisant s’il est ou non conforme aux règles relatives à l’accessibilité, ainsi qu’un lien renvoyant à une page indiquant l’état de mise en œuvre du schéma pluriannuel de mise en accessibilité du site et du plan d’actions de l’année en cours. La loi du 7 octobre 2016 prévoit en outre que le défaut d’information sur le degré d’accessibilité du site fait l’objet d’une sanction administrative. En revanche, l’absence de mise en conformité avec les règles générales d’accessibilité n’est pas sanctionnée.

Un décret fixe les règles relatives à l’accessibilité et précise la nature des adaptations à mettre en œuvre, les délais de mise en conformité des services de communication au public en ligne existants ainsi que les conditions dans lesquelles des sanctions sont imposées et recouvrées.

II. LES SITES INTERNET ET APPLICATIONS MOBILES DU SECTEUR PUBLIC SONT RENDUS PLUS ACCESSIBLES CONFORMÉMENT AUX RÈGLES EUROPÉENNES

Directive du 21 octobre 2016 relative à l’accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public ⁽¹⁾

La directive vise à harmoniser les dispositions législatives, réglementaires et administratives dans les États membres en ce qui concerne les exigences relatives à l’accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public.

Elle fixe des exigences en matière d’accessibilité tout en spécifiant que leur respect ne peut avoir pour effet d’imposer une « *charge disproportionnée* » aux organismes du secteur public.

Selon l’étude d’impact du présent projet de loi, la directive, qui est d’harmonisation minimale et dont l’objet est de constituer un marché unique de la prestation de services en matière d’accessibilité numérique au sein de l’Union, s’attache principalement à :

- délimiter le champ de l’obligation en terme d’organismes concernés, de contenus et de services (article 1 à 4) ;
- déterminer la dérogation pour charge disproportionnée (article 5) ;

(1) Directive (UE) 2016/2102

- établir une présomption de conformité avec les exigences en matière d’accessibilité (article 6) ;
- définir une déclaration de conformité (article 7) ;
- prévoir le contrôle du niveau d’accessibilité par les États membres, en vue d’un rapport triennal à la Commission européenne (article 8).⁽¹⁾

L’objectif de cet article est de transposer les dispositions de la directive du 21 octobre 2016 en modifiant l’article 47 de la « loi Handicap » du 11 février 2005 sans remettre en cause les modifications apportées par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Le 1^o du présent article procède à une renumérotation des subdivisions de l’article 47 en conséquence de la réécriture du I de cet article par le 2^o.

Les modifications sont principalement portées par le 2^o qui réécrit le I de l’article 47 de la loi « Handicap » qui est remplacé par des I, II et III.

A. LE CHAMP D’APPLICATION DE L’OBLIGATION D’ACCESSIBILITÉ EST PRÉCISÉ

Le I de l’article 47, issu de la rédaction du présent article, étend le champ d’application de l’obligation d’accessibilité à tous les « *organismes du secteur public* » visés par la directive à son article 2. La notion d’organisme du secteur public comprend :

- les personnes morales de droit public ;
- les personnes de droit privé créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d’intérêt général ayant un caractère autre qu’industriel ou commercial et soit financées majoritairement par un organisme de droit public, soit soumises à son contrôle en gestion ou dans la mesure où plus de la moitié des membres de l’organe d’administration ou de direction sont désignés par cet organisme ;
- les personnes morales de droit privé constituées par un ou plusieurs organismes de droit public pour satisfaire spécifiquement des besoins d’intérêt général ayant un caractère autre qu’industriel ou commercial.

D’après l’étude d’impact du présent projet de loi, « *les nouveaux entrants dans le champ d’application de l’article 47 de la loi du 11 février 2005, non couverts jusqu’à maintenant, on dénombre :*

- *les groupements d’intérêt public ;*

(1) Étude d’impact, p.367

– les associations formées par des organismes de droit public, créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel et commercial et qui ne sont pas délégataire d'une mission de service public, par exemple les fondations de coopération scientifique ;

– les organismes créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel et commercial, dotés d'une personnalité juridique et financés ou contrôlés majoritairement par un organisme public, qui n'ont pas reçu de délégation de service public, par exemple, des associations caritatives au service des personnes en situation de précarité ». ⁽¹⁾

Sont exclus du champ de l'obligation conformément à la directive :

– les associations et fondations qui ne fournissent pas de services essentiels pour le public ou dédiées spécifiquement aux besoins des personnes handicapées ;

– les fournisseurs de services de médias audiovisuels dont l'accès aux services de communication au public en ligne demeure régi par la législation qui leur est applicable.

Le champ d'application retenu conserve, dans le même temps, l'extension organique réalisée par la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016, à savoir :

– les personnes morales de droit privé délégataires d'une mission de service public ;

– les entreprises dont le chiffre d'affaires excède un seuil défini par décret en Conseil d'État.

B. LES NORMES DE RÉFÉRENCE SONT CELLES FIXÉES PAR LA DIRECTIVE AUX RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES

La référence aux recommandations internationale, auparavant mentionnée dans le I de l'article 47, est supprimée. Les normes de référence devront désormais être les normes européennes mentionnées par la directive.

Le considérant 42 de la directive précise que « *les organismes européens de normalisation ont adopté la norme européenne EN 301 549 V1.1.2 (2015-04), qui définit les exigences fonctionnelles en matière d'accessibilité applicables aux produits et services des TIC, y compris les contenus internet (...). La présomption de conformité avec les exigences en matière d'accessibilité énoncée dans la présente directive devrait se fonder sur les points 0, 10 et 11 de la norme européenne* » précitée.

(1) Étude d'impact, p. 369

C. UNE MISE EN ŒUVRE QUI NE DOIT PAS CONDUIRE À UNE « CHARGE DISPROPORTIONNÉE »

Le II de l'article 47, issu de la rédaction du 2^o du présent article, reprend, la définition, en termes de contenus, de l'accessibilité qui concerne : « *l'accès à tout type d'information sous forme numérique, quels que soient le moyen d'accès, les contenus et le mode de consultation, en particulier, les sites internet, intranet, extranet, les applications mobiles, les progiciels et le mobilier urbain numérique* ».

Il est complété par une phrase introduisant la notion de « *charge disproportionnée* » figurant à l'article 5 de la directive : « *elle [l'accessibilité] est mise en œuvre dans la mesure où elle ne crée pas une charge disproportionnée pour l'organisme concerné* ». Cette notion est proche de celle d'« *aménagements raisonnables* » qui figure dans référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA). Selon l'étude d'impact, la « *charge disproportionnée* » n'exempte pas l'organisme de l'obligation d'accessibilité : si le site internet en question peut ne pas être accessible, il revient à l'organisme d'en expliciter publiquement les raisons et de publier une déclaration d'accessibilité. Il est précisé que les critères fixés par la directive seront repris dans le décret d'application, à savoir :

– la taille, les ressources et la nature de l'organisme du secteur public concerné ;

– l'estimation des coûts et des avantages pour l'organisme du secteur public concerné par rapport à l'avantage estimé pour les personnes handicapées compte tenu de la fréquence d'utilisation du site internet ou de l'application mobile.

D. MESURES RENVOYÉES AU DÉCRET D'APPLICATION

Au V de l'article 47, issu de la rédaction du 2^o, qui fixe les matières dévolues au décret d'application, il est ajouté la détermination des « *contenus exemptés parmi ceux mentionnés au 4 de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016* ».

La distinction entre les règles relatives à l'accessibilité et les recommandations établies par l'autorité administrative compétente, devant servir de référence pour ces règles, est supprimée.

Enfin, le décret d'application devra prévoir les conditions dans lesquelles sont effectués les contrôles prévus pour veiller au respect de l'obligation, d'accessibilité conformément à l'article 8 de la directive.

*

La commission a adopté cinq amendements dont deux rédactionnels de la rapporteure.

À l’initiative de la rapporteure, la notion de « *charge disproportionnée* » est désormais définie par un décret en Conseil d’État.

Les dispositions de la directive 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatives à la déclaration d’accessibilité disponible en format accessible ainsi qu’à la mise en place d’un mécanisme de notification de toute absence de mise en conformité en matière d’accessibilité sont transposées par l’amendement de notre collègue Paul Christophe et plusieurs autres membres du groupe UDI, Agir et Indépendants et du groupe Les Républicains.

Enfin, il est prévu de soumettre le décret en Conseil d’État fixant les règles relatives à l’accessibilité des sites internet et des applications des organismes publics à l’avis simple du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) et de verser les sanctions pécuniaires prévues au Fonds national d’accompagnement de l’accessibilité universelle.

*

* *

Article 45

Transposition de la directive relative à l’utilisation des œuvres protégées pour des personnes handicapées

Adopté par la commission avec modifications

L’article 45 vise à transposer la directive 2017/1564 du 13 septembre 2017 sur certaines utilisations autorisées d’œuvres protégées par le droit d’auteur en faveur des personnes atteintes d’une déficience les empêchant de lire. L’objectif est de se conformer aux exigences découlant du Traité de Marrakech, adopté en 2013, afin d’améliorer la disponibilité des formats d’œuvres adaptés et de favoriser leur circulation transfrontière.

I. LE CADRE JURIDIQUE DE « L’EXCEPTION HANDICAP » AU DROIT D’AUTEUR NÉCESSITE D’ÊTRE COMPLÉTÉ AU NIVEAU NATIONAL

A. « L’EXCEPTION HANDICAP » AU DROIT D’AUTEUR EST CONSACRÉE AU NIVEAU INTERNATIONAL ET EUROPÉEN

La directive 2017/1564 du 13 septembre 2017⁽¹⁾ met en œuvre les obligations qui incombent à l’Union au titre du traité de Marrakech adopté le

(1) Directive (UE) 2017/1564 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2017 sur certaines utilisations autorisées de certaines œuvres et d’autres objets protégés par le droit d’auteur et les droits

27 juin 2013 ⁽¹⁾ dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle afin d'améliorer la disponibilité de documents adaptés aux besoins des personnes handicapées et de favoriser leur circulation frontalière.

- *Traité de Marrakech du 27 juin 2013*

La problématique de l'accès aux œuvres pour les personnes souffrant d'un handicap, tout particulièrement de déficiences visuelles, a été prise en compte au niveau international dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Le Traité de Marrakech visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées a été conclu lors de la Conférence diplomatique qui s'est tenu du 17 au 28 juin 2013 et a été signé par la France le 30 avril 2014.

Le traité, en instituant une limitation des droits d'auteur, a pour objet de permettre à tout organisme autorisé de transformer, adapter et distribuer, sans compensation financière, les œuvres dans un format accessible aux personnes souffrant de troubles de la vision en outrepassant les éventuelles mesures techniques de protection mises en place par les éditeurs.

Le traité établit également des règles internationales qui permettent l'échange transfrontières des exemplaires en format accessible d'œuvres publiées qui ont été réalisés en application d'une limitation ou d'une exception au droit d'auteur sur le territoire d'un État partie au traité. Il exige ainsi des parties contractantes qu'elles autorisent l'importation et l'exportation d'exemplaires en format accessible.

- *Directive 2017/1564 du 13 septembre 2017*

En droit de l'Union, la protection de la propriété intellectuelle s'exerce directement par voie de directive.

La directive 2001/29 du 22 mai 2001 a autorisé les États membres à créer un certain nombre de limitations et exceptions aux droits exclusifs des auteurs d'autoriser et d'interdire la reproduction et la communication au public de leurs œuvres en particulier pour permettre « *l'utilisation au bénéfice de personnes affectées d'un handicap qui sont directement liées au handicap en question et sont de nature non commerciale, dans la mesure requise par ledit handicap* ».

Pour adapter le cadre juridique européen suite à la ratification du Traité de Marrakech par l'UE, la directive du 13 septembre 2017, transposée par le présent projet de loi, modifie la directive du 22 mai 2001 et prévoit de nouvelles mesures

voisins en faveur des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés et modifiant la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information

(1) *Traité de Marrakech du 27 juin 2013 visant à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées*

pour faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées

L'objet de la directive du 13 septembre 2017 est d' « *harmoniser davantage le droit de l'Union applicable au droit d'auteur et aux droits voisins dans le cadre du marché intérieur, en établissant des règles sur l'utilisation de certaines œuvres et d'autres objets sans l'autorisation du titulaire de droits, au profit des aveugles, des déficients visuels ou des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés* ». Le directive autorise les États membre à :

– consacrer une exception obligatoire aux droits qui sont harmonisés par le droit de l'Union et qui sont pertinents pour les utilisations et les œuvre régies par le traité de Marrakech ;

– garantir que les exemplaires en format accessible réalisés dans un État membre puissent être disponibles dans tous les États membres afin d'en assurer une plus grande disponibilité dans l'ensemble du marché intérieur

– renforcer les obligations applicables aux entités autorisées dans le traitement, la reproduction, la distribution et la mise à disposition au public des œuvres en format accessible et en matière de transparence et d'accès à l'information sur la liste des œuvres ou autres objets dont elle a des exemplaires en format accessible et les formats disponibles.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE « L'EXCEPTION HANDICAP » SE HEURTE À DES DIFFICULTÉS

L'article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle dispose que « *l'auteur d'une œuvre de l'esprit jouit sur cette œuvre, du seul fait de sa création, d'un droit de propriété incorporelle exclusif et opposable à tous* ».

Le droit d'auteur recouvre à la fois un droit moral et un droit patrimonial. On entend par droit moral le fait que l'auteur a droit à la paternité et au respect de son œuvre. Il en découle un droit exclusif de l'auteur de divulguer son œuvre. Le corollaire de ce droit est que l'auteur peut s'opposer à toute divulgation ou à toute publication. Le droit patrimonial garantit à l'auteur le droit exclusif d'exploiter l'œuvre et d'en tirer profit, que ce soit par le droit de représentation, le droit de reproduction ou tout autre modalité d'exploitation. En conséquence, toute représentation, toute reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur est illicite, y compris la traduction, l'adaptation, la transformation ou la reproduction par un procédé quelconque.

Afin de garantir l'accès aux œuvres aux personnes en situation de handicap, la loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information a introduit « l'exception handicap » au droit d'auteur dans le code de la propriété intellectuelle (7^o de l'article L. 122-5 CPI). Ce régime d'exception résulte

de la transposition d'une directive de l'UE de 2001⁽¹⁾ autorisant les États membres à créer un certain nombre de limitations et exceptions aux droits exclusifs des auteurs au bénéfice des personnes affectées d'un handicap.

Le régime de l'« exception handicap » prévoit que pour toutes les œuvres de l'esprit mentionnées à l'article L. 112-2 du CPI, des organismes inscrits sur une liste établie par le ministre chargé de la culture et le ministre chargé du handicap sont chargés de produire et de représenter des versions adaptées des œuvres protégées, sans autorisation préalable ni rémunération des titulaires des droits, afin de les mettre à disposition des personnes handicapées. En matière d'édition, l'« exception handicap » autorise les organismes précités agréés à produire des versions adaptées des œuvres imprimées à partir des fichiers numériques ayant servi à leur édition.

Selon l'étude d'impact du présent projet de loi, en pratique, « *le dispositif n'est pleinement opérationnel que depuis juin 2010 et l'ouverture de la plate-forme « PLATON » de la Bibliothèque nationale de France, sur laquelle les fichiers numériques des œuvres déposés par les éditeurs peuvent être téléchargés par les organismes agréés afin d'être adaptés dans différents formats accessibles* »⁽²⁾.

Plusieurs difficultés ont freiné la mise en œuvre effective du dispositif de l'« exception handicap ».

En premier lieu, le système n'était pas suffisamment sûr pour que les fichiers d'œuvres destinées à permettre l'accès aux œuvres aux personnes handicapées ne puissent être détournés ou piratés⁽³⁾ ;

Ensuite, le dispositif a pâti de la faiblesse du nombre d'œuvres accessibles, du fait de la faible part des fichiers XML transmis par les éditeurs aux organismes agréés selon un rapport de l'Inspection générale des affaires culturelles de mai 2013⁽⁴⁾.

Enfin, la définition restrictive du champ des bénéficiaires ne permettait pas de répondre aux besoins avérés.

Des améliorations du dispositif ont été réalisées par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine⁽⁵⁾ destinées à favoriser un plus large accès des personnes handicapées aux publications écrites, par la production et la diffusion de documents adaptés. La mise en œuvre d'une partie des stipulations du traité signé à Marrakech le 27 juin 2013, mais non

(1) Directive 2001/29 du 22 mai 2001

(2) Étude d'impact, p. 373.

(3) Frédéric Pollaud-Dulian, « Dispositions intéressant la propriété intellectuelle de la loi « liberté de la création, architecture et patrimoine », *RTD com.* 2016, p. 481.

(4) IGAC « Exception handicap au droit d'auteur et développement de l'offre de publications accessibles à l'ère du numérique », *Rapport, mai 2013*

(5) Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine

encore ratifié, a ainsi été anticipée, afin de favoriser la circulation internationale des œuvres adaptées.

Modifications de l'exception en faveur des personnes handicapées introduites par l'article 33 de la loi du 7 juillet 2016

- Le champ des bénéficiaires de l'exception est modifié (7° de l'article L. 122-5 du CPI) afin de les identifier non plus par un handicap mais par un besoin ;
- L'article L. 122-5-1 (nouveau) explicite les conditions dans lesquelles sont réalisées la reproduction et la représentation des œuvres adaptées afin d'élargir l'offre disponible pour les personnes handicapées éligibles, en mettant à leur disposition la totalité des catalogue des publications adaptées dès lors que leurs adaptations sont dans un format numérique ;
- L'article L. 122-5-2 (nouveau) vise à permettre la diffusion à l'étranger d'œuvres adaptées en France, avant la ratification du traité de Marrakech du 27 juin 2013 qui définit les conditions et les modalités de circulation entre les États parties des fichiers d'œuvres adaptées.

Si la loi du 7 juillet 2016 a partiellement anticipé la mise en place du cadre juridique posé par le traité de Marrakech, la ratification du traité impose d'aller plus loin et de prévoir des modifications au dispositif de l' « exception handicap », notamment pour permettre l'exportation des fichiers directement accessibles à des personnes physique empêchées de lire ressortissantes d'un autre État partie et non plus seulement aux entités autorisées de cet autre État partie.

De plus, des statistiques produites par la Commission européenne pour 2016 et un rapport commun de l'Inspection générale des affaires sociales, de l'Inspection générale des affaires culturelles et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche⁽¹⁾, citées par l'étude d'impact du présent projet de loi, mettent en avant un réel déficit d'offre d'œuvres en format adapté. D'après ce rapport, 5 % à 10 % d'œuvres sont en format accessible, sur une production annuelle de 80 000 titres pour une population d'utilisateurs déclarés estimée à 25 000 personnes en France.

II. DISPOSITIF DE TRANSPOSITION PROPOSÉ

Cet article procède à la transposition de la directive du 13 septembre 2017 précitée.

Le 1° modifie le 7° de l'article L. 122-5 du code de la propriété intellectuelle relatif à l' « exception handicap » au droit d'auteur. Il ajoute un second alinéa pour prévoir la réalisation du format accessible directement par la personne atteinte d'une déficience l'empêchant d'accéder à l'œuvre dans son format original ou par l'intermédiaire d'une personne agissant en son nom. Il

(1) IGAS/IGAC/IGAENR, *Les structures ayant une activité d'adaptation des œuvres au bénéfice des personnes en situation de handicap – réalités observées et perspectives*, décembre 2016

transpose ainsi l'article 3 de la directive lequel dispose que « *les États membres prévoient une exception afin que ne soit requise aucune autorisation du titulaire du droit d'auteur (...) pour tout acte nécessaire pour que : a) toute personne bénéficiaire ou toute personne agissant au nom de celle-ci réalise un exemplaire en format accessible d'une œuvre ou d'un autre objet auquel la personne bénéficiaire a un accès licite, à l'usage exclusif de la personne bénéficiaire* ».

Le 2° vise à modifier l'article L. 122-5-1.

L'a du 2° assure la coordination avec le 1° en précisant la référence au « *premier alinéa du* » 7° de l'article L. 122-5 faite au premier alinéa de l'article L. 122-5-1.

Le **b** du 2° modifie le 1° de l'article L. 122-5-1 et complète les conditions d'établissement de la liste des entités autorisées à reproduire et représenter des œuvres accessibles afin de respecter les obligations imposées par l'article 5 de la directive à ces entités. Les entités autorisées devront désormais prendre les mesures nécessaires « *pour empêcher et pour prévenir la distribution, la communication ou la mise à disposition à des personnes non autorisées* » des formats adaptés.

Le 3° procède à une rédaction globale de l'article L. 122-5-2 du code de la propriété intellectuelle pour préciser l'encadrement des échanges de documents adaptés au sein de l'Union européenne et avec les autres États parties au traité de Marrakech.

En premier lieu, la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 122-5-2 assure la communication, sur demande, aux personnes atteintes d'une déficience, aux auteurs ainsi qu'aux autres entités autorisés, « *la liste et les formats disponibles des documents adaptés qu'ils ont à disposition ainsi que le nom et les coordonnées des entités autorisées avec lesquelles ils procèdent à des échanges de tels documents* ». Cette disposition transpose le 2 de l'article 5 de la directive.

Ensuite, les deuxième et troisième alinéas consolident le régime de la communication de documents adaptés à une personne atteinte d'une déficience l'empêchant de lire par une entité autorisée établie dans un autre État membre de l'Union européenne ou un État partie au traité de Marrakech. Une personne atteinte de ce type de déficience pourra avoir accès aux formats adaptés soit par le biais d'une entité autorisée établie sur le territoire national soit directement auprès d'une entité autorisée établie dans un autre État.

Pour faciliter la circulation des exemplaires en format accessible, la nouvelle rédaction de l'article supprime la condition de l'existence de l'exception dans l'autre État concernés par l'échange.

Enfin, une nouvelle définition des entités autorisées reprend les termes de la directive, qui elle-même reprend la définition du Traité de Marrakech au terme

de laquelle une entité autorisée est : « *toute personne morale ou tout établissement autorisé ou reconnu par un État pour offrir, à titre non lucratif, aux personnes physiques atteintes d'une déficience qui les empêche de lire des services en matière d'enseignement, de formation pédagogique, de lecture adaptée et d'accès à l'information. Cette dénomination désigne également un organisme public ou une organisation à but non lucratif dont l'une des activités principales, obligations institutionnelles ou mission d'intérêt public est de fournir les mêmes services à ces personnes* ».

*

La commission a adopté cinq amendements rédactionnels de la rapporteure.

*

* *

Section 4

Inclure dans la représentation des salariés les bénéficiaires de contrats uniques d'insertion

Article 46

Inclure dans la représentation des salariés les bénéficiaires de contrats unique d'insertion

Adopté par la commission avec modifications

L'article 46 vise à mettre en conformité la législation nationale avec le droit de l'Union européenne en intégrant les catégories de salariés titulaires de contrats d'accompagnement dans l'emploi et de salariés titulaires de contrat initiative-emploi dans le calcul des effectifs des entreprises pour les seules dispositions relatives aux instances représentatives du personnel.

I. LES SALARIÉS EN CONTRAT UNIQUE D'INSERTION SONT EXCLUS DU CALCUL DES EFFECTIFS DE L'ENTREPRISE

A. UNE EXCLUSION JUSTIFIÉE PAR LA NÉCESSITÉ DE NE PAS DÉCOURAGER L'EMBAUCHE

Le calcul des effectifs d'une entreprise, à partir duquel est ouvert le droit à la représentation du personnel, répond à des règles fixées aux articles L. 1111-2 et L. 1111-3 du code du travail.

L'article L. 1111-3 prévoit que plusieurs catégories de salariés ne sont pas prises en compte dans le calcul des effectifs de l'entreprise dont les salariés en contrat unique d'insertion sous forme soit de contrat initiative emploi, soit de

contrat d'accompagnement dans l'emploi, pendant la durée de l'aide financière attribuée à cette entreprise pour ces recrutements.

Contrat unique d'insertion

Le contrat unique d'insertion (CUI), issu de la loi du 1^{er} décembre 2008 ⁽¹⁾ simplifiant le dispositif des contrats aidés, est un contrat aidé s'adressant aux personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle sans considération de leur statut. L'employeur qui embauche en CUI perçoit en retour une aide financière et a droit à des exonérations de charges sociales spécifiques lorsqu'il conclut un contrat d'accompagnement dans l'emploi (voir ci-dessous).

Le contrat unique d'insertion est composé de deux volets :

- le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le cadre du secteur non marchand ;
- le contrat initiative emploi dans le secteur marchand.

La justification de l'exclusion des salariés en contrat unique d'insertion du calcul des effectifs de l'entreprise est de ne pas décourager le recrutement de ces catégories de personnes qui rencontrent des difficultés particulières sur le marché du travail. Le dépassement des seuils d'effectifs entraîne plusieurs obligations pour l'employeur, notamment la majoration des charges sociales et fiscales de l'entreprise.

Ce mécanisme incitatif a cependant pour autre effet de priver l'ensemble des salariés des institutions représentatives du personnel qui seraient mises en place si l'effectif physique réel de ces entreprises était pris en compte.

B. NON-CONFORMITÉ AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'exclusion prévue par l'article L. 1111-3 des titulaires de contrats aidés du calcul des effectifs de l'entreprise, restreignant le droit à la représentativité des salariés, a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par le tribunal d'instance de Marseille. Selon les requérants, cet article portait atteinte au principe d'égalité devant la loi ainsi qu'au principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail. Le Conseil constitutionnel, auquel la QPC a été transmis, dans sa décision du 29 avril 2011 a jugé la disposition conforme à la Constitution considérant que « *le législateur peut, en vue d'améliorer l'emploi des jeunes et des personnes en difficulté et leur faire acquérir une qualification professionnelle, autoriser des mesures propres à ces catégories de travailleurs, notamment les exclure du calcul des effectifs de l'entreprise* » ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

(2) Décision n° 2011-122 QPC du 29 avril 2011

Dans le cadre d'un renvoi préjudiciel auprès de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour s'est prononcée sur la question de la compatibilité de l'article L. 1111-3 avec le droit de l'Union, en particulier avec la directive 2002/14 du 11 mars 2002 et avec l'article 27 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatif au droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise ⁽¹⁾. Selon la CJUE ⁽²⁾, l'article 3 de la directive précitée s'oppose à l'exclusion française des titulaires de contrats aidés du calcul des effectifs de l'entreprise pour la détermination des seuils légaux de mise en place des institutions représentatives du personnel. La Cour juge que la législation française sur le calcul des effectifs dans l'entreprise opère une restriction au droit de représentation des travailleurs incompatible avec l'obligation claire et précise de représentation imposée par la directive.

À la suite d'une mise en demeure adressé à la France par la Commission le 18 juin 2015, les autorités françaises se sont engagées à mettre en conformité la législation française au droit de l'Union européenne, à savoir à la directive 2002/14 et à l'article 27 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans l'Union.

II. DISPOSITIF PROPOSÉ : GARANTIR LE DROIT À LA REPRÉSENTATION AU SEIN DES ENTREPRISES DES SALARIÉS EN CONTRAT AIDÉ

Cet article a pour objet de mettre en conformité l'article L. 1111-3 du code du travail avec le droit de l'Union européenne, et, de ce fait, assurer le droit à la représentation au sein des entreprises des titulaires de contrats d'accompagnement dans l'emploi et de contrats initiative emploi.

Le **I** insère un titre préliminaire composé d'un article unique L. 2310-1 dans le livre III de la deuxième partie du code du travail consacré aux institutions représentatives du personnel. L'article L. 2310-1 intègre les salariés titulaires de contrats d'accompagnement dans l'emploi et les salariés titulaires de contrats initiative emploi, soit respectivement les 2° et 4° de l'article L. 1111-3, dans le calcul des effectifs des entreprises mais pour les seules dispositions relatives aux instances représentatives du personnel.

Les deux autres catégories de salariés exclus du calcul des effectifs de l'entreprise, à savoir les apprentis et les titulaires d'un contrat de professionnalisation, ne sont toujours pas pris en compte dans ce calcul, y compris pour les dispositions relatives aux instances représentatives du personnel. Or, comme l'a souligné l'avis du Conseil d'État sur le présent projet de loi : « *la Cour de justice de l'Union européenne (...) a jugé que l'article L. 1111-3 du code du travail n'était pas compatible (...) en ce qu'il exclut quatre catégories de*

(1) Directive 2002/14.CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne

(2) CJUE, 15 janvier 2014, aff. C-176/12, Association de médiation sociale c/ Union locale des syndicats CGT

travailleurs de ce calcul. Cet arrêt n'opère aucune distinction entre ces diverses catégories. »⁽¹⁾

Le **II** fixe une entrée en vigueur du présent article à compter du 1^{er} janvier 2019.

*

La commission a adopté deux amendements rédactionnels de la rapporteure.

*

* *

Article 46 bis

Informations contenues dans la déclaration de performance extra-financière des entreprises

Introduit par la commission

Cet article vise à compléter les informations contenues dans la déclaration de performance extra-financière des entreprises prévue à l'article L. 225-102-1 du code de commerce pour inclure « *les mesures prises en faveur des personnes handicapées* ».

Le présent article résulte de l'adoption par la commission des affaires sociales d'un amendement de notre collègue Carole Grandjean et des membres du groupe La République en Marche qui vise à compléter les informations contenues dans la déclaration de performance extra-financière des entreprises.

Les grandes entreprises, dont le total du bilan ou le chiffre d'affaires et le nombre de salariés excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État, doivent insérer dans leur rapport de gestion, à compter du 1^{er} septembre 2017, une déclaration de performance extra-financière en application de l'article L. 225-102-1 du code de commerce.

Cette déclaration centralise l'information sociale et environnementale des grandes sociétés anonymes dans le cadre de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Elle contient notamment des informations relatives « *aux conséquences sur le changement climatique de l'activité de la société et de l'usage des biens et services qu'elle produit, à ses engagements sociétaux en faveur du développement durable, de l'économie circulaire et de la lutte contre le gaspillage alimentaire, aux accords collectifs conclus dans l'entreprise et à leurs impacts sur la performance économique de l'entreprise ainsi que sur les conditions de travail*

(1) Avis du Conseil d'État sur un projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, p.22

des salariés et aux actions visant à lutter contre les discriminations et promouvoir les diversités.⁽¹⁾ »

Le présent article prévoit que la déclaration de performance extra-financière comprend également des informations relatives aux « *mesures prises en faveur des personnes handicapées* ».

*

* *

CHAPITRE II

Moderniser la gouvernance et les informations relatives à l'emploi

Article 47

Suppression du Conseil national de l'insertion par l'activité économique

Adopté par la commission sans modification

L'article 47 supprime le Conseil national de l'insertion par l'activité économique. Il sera remplacé par un Comité d'orientation de l'inclusion dans l'emploi, créé par décret.

Cet article met en œuvre une proposition du rapport remis au Gouvernement par M. Jean-Marc Borello, en faveur d'une approche plus globale de la notion d'inclusion.

● L'article 9 de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 ⁽²⁾ a institué une instance nationale de l'insertion par l'activité économique, renvoyant au décret le soin d'en déterminer les modalités d'organisation et de fonctionnement.

Le décret n° 91-422 du 7 mai 1991, pris en application de cet article, a placé le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNAIE) auprès du Premier ministre.

L'article 5 de ce décret définit les missions du Conseil, qui :

– peut être consulté par le Gouvernement sur toute question relative à l'insertion par l'activité économique et aux politiques de l'emploi ;

– propose toute étude et initiative qu'il juge nécessaire et peut recevoir communication de celles qui émanent des administrations ;

– développe les liens et les échanges entre les structures d'insertion, les réseaux associatifs qui les regroupent et l'ensemble des secteurs socio-économiques, notamment avec le monde de l'entreprise ;

(1) Article L. 225-102-1 du code de commerce

(2) Tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi.

– diffuse auprès de ces réseaux les initiatives, les expériences et les méthodes contribuant à l’insertion par l’activité économique.

L’article 1^{er} en définit la composition, en quatre collèges :

– un collège de dix représentants des administrations, dont Pôle Emploi ;

– un collège de douze personnalités qualifiées ;

– un collège de neuf élus (deux députés, deux sénateurs et cinq représentants des différents niveaux de collectivités territoriales) ;

– un collège de partenaires sociaux, composé d’un représentant de chaque organisation patronale et syndicale représentative au niveau national et interprofessionnel.

● Suivant la recommandation n° 15 du rapport remis le 16 janvier dernier à la ministre du Travail par M. Jean-Marc Borello, intitulé *Donnons-nous les moyens de l’inclusion* ⁽¹⁾, le Gouvernement propose, par le présent article, de supprimer le CNIAE, afin de créer ensuite, par voie réglementaire, un Comité d’orientation de l’inclusion dans l’emploi ⁽²⁾.

Cette mesure répond au souhait du Gouvernement de « *promouvoir une approche décloisonnée des dispositifs d’insertion* », pour reprendre les termes de l’étude d’impact ⁽³⁾. Au-delà de la seule insertion par l’activité économique, le futur Comité pourra ainsi englober dans sa réflexion les entreprises adaptées, les entreprises solidaires d’utilité sociale, qui ne sont pas aujourd’hui représentées au CNIAE.

La composition du futur Comité sera donc différente de celle de l’actuel Conseil, mais son secrétariat devrait toujours être assuré par la délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle.

*

* *

Article 48

Suppression de la participation des missions locales aux maisons de l’emploi

Adopté par la commission sans modification

(1) http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/donnons-nous_les_moyens_de_l_inclusion-rapport_de_jean-marc_borello.pdf, pages 56 et 57.

(2) Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d’État a considéré que la création d’un tel comité, prévue dans la version du texte qui lui avait été transmise, ne relève pas du domaine de la loi. Le Gouvernement a suivi l’avis du Conseil d’État, et maintenu dans le projet de loi déposé la seule suppression du CNIAE.

(3) Page 385.

L'article 48 abroge l'article du code du travail qui prévoit que les missions locales participent aux maisons de l'emploi. En effet, avec la réorganisation du service public de l'emploi en 2008, les maisons de l'emploi ont de fait perdu leur mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi. En revanche, cette mission continue d'être assurée, pour les 16-25 ans, par les missions locales. Leur participation aux maisons de l'emploi est donc devenue sans fondement.

● L'article 1^{er} de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a créé les maisons de l'emploi, désormais régies par les articles L. 5313-1 à L. 5313-5 du code du travail.

Les maisons de l'emploi, à raison d'au moins une par région, « *concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique* » (article L. 5313-1).

Constituées sous forme de groupements d'intérêt public (GIP), les maisons de l'emploi sont obligatoirement constituées de l'État, de Pôle Emploi, et d'une collectivité territoriale (ou d'un établissement public de coopération intercommunale). Leur conseil d'administration peut également être composé d'autres collectivités territoriales – non fondatrices – qui le demandent et des acteurs locaux de l'emploi et de la formation professionnelle (typiquement, les partenaires sociaux) s'ils le demandent et que les trois membres obligatoirement constitutifs l'acceptent.

La loi confie aux missions de l'emploi le soin d'observer la situation de l'emploi et d'anticiper les mutations économiques, sur la base d'un diagnostic réalisé par elles et partagé avec les autres acteurs locaux.

Originellement chargées de contribuer à la coordination du service public de l'emploi, les maisons de l'emploi sont censées participer à ce titre, en collaboration avec Pôle Emploi notamment, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, d'une part, et au développement de l'emploi et de l'activité, d'autre part (notamment en aidant à la création et à la reprise d'entreprise).

Pour l'exercice de ces missions, les maisons de l'emploi labellisées par l'État peuvent bénéficier d'une aide financière.

● Mais la réorganisation du service public de l'emploi en 2008 « *a bouleversé la donne en faisant de Pôle Emploi l'acteur majeur de la politique de l'emploi* [, de sorte que] *les maisons de l'emploi se sont [...] recentrées sur des activités excluant [...] tout accueil du public* », pour reprendre le constat dressé par notre collègue Monique Iborra sous la précédente législature ⁽¹⁾.

(1) Pôle Emploi et le service public de l'emploi, *rapport d'information n° 1 107, XIV^{ème} législature, 5 juin 2013*, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1107.pdf>, pages 23 et 24.

De fait, à partir de 2009, l'État a cessé de labelliser de nouvelles missions de l'emploi, et, s'agissant des maisons déjà labellisées (116 en 2017), a réservé son aide financière aux missions d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques, d'une part, et d'appui au développement local de l'emploi, d'autre part. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de missions excluant l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Dans son rapport précité, Monique Iborra constatait même que « *les travaux assez abstraits auxquels se consacrent les maisons de l'emploi apparaissent nettement en décalage avec les attentes concrètes des demandeurs d'emploi et se rapprochent plus de missions de développement économique* »⁽¹⁾.

Le financement des maisons de l'emploi par l'État s'est réduit de 75 % entre 2009 et 2018. Servis depuis la mission *Travail et emploi* du budget général, les crédits prévus pour 2018 s'élèvent à 12 millions d'euros, soit une baisse de 43 % par rapport à 2017, dans la continuité des évolutions précédentes. Nos collègues Gilles Le Gendre et Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteurs spéciaux des crédits de cette mission dans le projet de loi de finances pour 2018, constataient que si « *certaines [maisons de l'emploi] peuvent mener une action concertée et utile avec l'ensemble des acteurs locaux de l'emploi [,] d'autres n'apportent pas réellement de valeur ajoutée et contribuent à la dispersion des moyens du service public de l'emploi* »⁽²⁾.

• Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (communément appelées missions locales), régies par les articles L. 5314-1 à L. 5314-4 du code du travail, constituées sous forme de GIP ou d'associations entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations, ont pour objet d'aider les jeunes de 16 à 25 ans à « *résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale* » (article L. 5314-2) : accueil, information, orientation et accompagnement dans l'accès à la formation professionnelle initiale ou continue, ou à un emploi.

À ce titre, les missions locales sont donc des acteurs à part entière du service public de l'emploi, accompagnant les – jeunes – demandeurs d'emploi dans leurs recherches. Le resserrement des missions des maisons de l'emploi rend par conséquent obsolètes les dispositions de l'article L. 5314-3 du code du travail, qui prévoit que les missions locales participent aux maisons de l'emploi.

L'abrogation de ces dispositions par le présent article, rendue logique par cet état de fait, devrait selon l'étude d'impact donner « *de la flexibilité aux collectivités territoriales en termes d'organisation et de missions réalisées par les acteurs de l'emploi présents sur leur territoire [,en] leur permettant notamment*

(1) Page 24.

(2) Annexe n° 43 au rapport n° 273, XVème législature, 12 octobre 2017, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2018/b0273-t11-a43.pdf>, page 23.

d'adapter les relations entre les maisons de l'emploi et les missions locales au plus près de leurs besoins et de leurs spécificités »⁽¹⁾.

*

* *

Article 49

Dispositions relatives à l'organisation de Pôle Emploi

Adopté par la commission sans modification

L'article 49 a pour objet de lever deux contradictions entre le règlement et la loi concernant l'organisation de Pôle Emploi :

– d'une part, le règlement permet un vote par procuration au conseil d'administration sur les décisions financières, ce que la loi ne permet pas ;

– d'autre part, le règlement permet au conseil d'administration de créer des établissements à compétence nationale ou spécifique, alors que la loi prévoit que Pôle Emploi est simplement composé d'une direction générale et de directions régionales.

Dans les deux cas, il s'agit de prévoir dans la loi ce que permet déjà le règlement.

● L'article L. 5312-5 du code du travail prévoit que le conseil d'administration de Pôle Emploi règle par ses délibérations les affaires qui lui sont relatives.

Une règle de vote particulière est prévue pour les décisions financières (budget, emprunt, encours maximaux des crédits de trésorerie), qui doivent être prises à la majorité qualifiée, à savoir deux tiers des membres présents.

L'article R. 5312-16 du code du travail, dans sa rédaction issue du décret n° 2014-524 du 22 mai 2014⁽²⁾, prévoit la possibilité d'un vote par procuration au sein du conseil d'administration de Pôle Emploi. Si cette souplesse n'est pas contrariée par la loi dans la généralité des cas, elle l'est s'agissant des décisions financières, la règle de majorité qualifiée requérant expressément le vote de deux tiers des membres présents, et non représentés.

Aussi, afin de lever cette contradiction entre les dispositions législatives et réglementaires, le 1^o du présent article modifie le deuxième alinéa de l'article L. 5312-5, afin de prévoir que la majorité qualifiée s'apprécie au regard des votes des membres présents ou représentés.

● Le premier alinéa de l'article L. 5312-10 prévoit que Pôle Emploi est organisé en une direction générale et des directions régionales.

(1) Page 388.

(2) Portant modification des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de Pôle Emploi.

Or, il s'avère que Pôle Emploi comprend des établissements qui n'ont pas la nature d'une direction régionale, à savoir Pôle Emploi Services et la direction des systèmes d'information. Pôle emploi services a pour mission de délivrer des prestations ciblées à des publics variés (salariés expatriés, employeurs, intermittents du spectacle, mandataires sociaux...) pour lesquels il intervient en matière de recouvrements ou étudie les droits à indemnisation. La direction des systèmes d'information a notamment pour mission de réaliser l'ensemble des applicatifs et services informatiques, d'assurer le fonctionnement au quotidien du système d'information de Pôle emploi, le support aux utilisateurs, et de veiller à la sécurité du système.

Le 7° de l'article R. 5312-6, dans sa rédaction issue du décret de 2014 précité, permet en effet au conseil d'administration de Pôle Emploi de créer des établissements à compétence nationale ou spécifique.

Une nouvelle fois à rebours de l'ordre juridique normal, le 2° du présent article met donc la loi en adéquation avec le règlement, en réécrivant le premier alinéa de l'article L. 5312-6, pour prévoir que Pôle Emploi est composé d'une direction générale, de directions régionales et, sur décision de son conseil d'administration, d'établissements à compétence nationale ou spécifique.

*

* *

CHAPITRE III

Mesures relatives au détachement des travailleurs et à la lutte contre le travail illégal

Article 50

Allègement des obligations applicables au détachement frontalier ou de courte durée

Adopté par la commission avec modifications

L'article 50 vise à assouplir les exigences administratives liées au détachement de salariés étrangers en France dans le cadre des zones frontalières et des prestations ou opérations ponctuelles ou de courte durée avec une nouvelle section consacrée aux conditions particulière de détachement dans le code du travail.

I. LE DÉTACHEMENT FAIT L'OBJET D'UN CADRE JURIDIQUE QUI S'EST PROGRESSIVEMENT AFFERMI

Le cadre juridique du détachement de salariés en France s'est considérablement renforcé depuis 2014 dans un contexte de lutte contre les fraudes et contre la concurrence sociale déloyale. Plusieurs formalités

administratives ont été créées à cette fin, associées à des sanctions administratives en cas de non-respect, afin notamment de mieux déceler les cas de fraudes au détachement.

L'article 9 de la directive d'exécution destinée à préciser les modalités d'application de la directive 96/71 concernant le détachement de travailleurs ⁽¹⁾ permet un tel renforcement des exigences administratives. Il est précisé que « *les États membres ne peuvent imposer que les exigences administratives et les mesures de contrôle nécessaires aux fins du contrôle effectif du respect des obligations énoncées dans la présente directive et la directive 96/71/CE, pour autant que celles-ci soient justifiées et proportionnées, conformément au droit de l'Union* ».

- Obligation de déclaration préalable au détachement

Depuis la loi du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale ⁽²⁾, l'employeur qui détache un salarié a l'obligation de déposer une déclaration préalable au détachement adressée à l'inspection du travail en application de l'article L. 1262-2-1 du code du travail. L'article 283 de la loi du 6 août 2015 ⁽³⁾ a prévu que la déclaration doit désormais être transmise par voie dématérialisée, par le biais du téléservice « SIPSI ».

Ces déclarations obligatoires transmises par voie dématérialisée ont pour but de constituer une base de données à destination de l'inspection du travail sur la situation des travailleurs détachés. Une telle base de données doit notamment permettre de mieux déceler les fraudes au travail détaché.

Pour garantir l'effectivité de ces dispositions, le non-respect de cette obligation est passible de sanctions. Le prestataire étranger est passible d'une amende administrative lorsqu'il méconnaît ses obligations de déclaration du détachement de ses salariés. La loi du 6 août 2015 a relevé le plafond fixé pour le total de l'amende administrative qui peut être prononcée de 10 000 € à 500 000 € dans une limite de 2 000 € par salarié détaché ou 4 000 € en cas de nouveau manquement dans l'année suivant la notification de la première amende.

- Désignation d'un représentant de l'entreprise sur le territoire national

Depuis la loi du 10 juillet 2014 précitée, l'employeur qui détache ses salariés pour exercer une mission en France désigne un représentant sur le territoire français, qui est chargé d'assurer la liaison avec l'inspection du travail, les officiers de police et de gendarmerie, les agents des impôts et des douanes, soit l'ensemble des agents de contrôle compétents en matière de travail illégal.

(1) Directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur.

(2) Loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale.

(3) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

- Mise à disposition de documents justificatifs

L'employeur qui détache des salariés en France ou son représentant désigné est chargé de conserver et de mettre à disposition de l'inspecteur du travail certains documents obligatoires dont ceux requis aux fins de vérifier les informations relatives aux salariés détachés et ceux requis aux fins de s'assurer de l'exercice d'une activité réelle et substantielle de l'employeur dans son pays d'établissement. Au terme de l'article L. 1263-7, ces documents, présentés sur le lieu de réalisation de la prestation, doivent être traduits en français, sous peine de sanction financière.

- Obligations spécifiques à l'égard des salariés du BTP

En application de l'article L. 8291-1 du code du travail, l'employeur doit déclarer chacun de ses salariés effectuant des travaux de bâtiment ou de travaux publics afin de faire établir une carte d'identification professionnelle. Cette carte comporte des informations relatives au salarié, à son employeur et à l'entreprise utilisatrice.

II. LES SPÉCIFICITÉS DES DÉTACHEMENTS PONCTUELS OU RÉALISÉS EN ZONE FRONTALIÈRE NÉCESSITENT UN CADRE ADMINISTRATIF ADAPTÉ

Cet article vise à introduire une section 3 complétant le chapitre II du titre VI du livre II de la première partie du code du travail consacrée aux conditions particulière de détachement. L'objectif est d'adapter et d'alléger le cadre juridique en vigueur aux spécificités des détachements effectués en zone frontalière ainsi que des détachements pour des prestations et opérations de courte durée ou dans le cadre d'évènements ponctuels

A. DÉTACHEMENTS EFFECTUÉS DANS UNE ZONE FRONTALIÈRE

L'activité économique dans les zones frontalières étant particulièrement intégrée avec des marchés transnationaux et une circulation de biens, de services et de travailleurs dense ⁽¹⁾, le nouvel article L. 1262-6 de la section 3 créé par cet article prévoit que, par voie d'accord international, les obligations incombant aux employeurs étrangers y détachant des salariés pourront être « *aménagées* ».

Les employeurs établis et accomplissant leur activité dans une zone frontalière et détachant des salariés, selon les conditions prévues à l'article L.1262-1 du code du travail, dans cette même zone pourront être concernés par les accords internationaux prévus. Il est précisé qu'il reviendra à l'accord international de déterminer le périmètre de chaque zone frontalière.

(1) *Étude d'impact*, p. 393.

L'étude d'impact justifie le choix de recourir à des accords internationaux afin de tenir compte des spécificités propres à chaque zone frontalière, ce qui n'aurait pas été le cas avec un aménagement commun, dans la loi, des exigences administratives. L'accord international permettra de « *recourir à une coopération entre les États, comme cela est le cas en matière fiscale, afin qu'ils établissent un accord bilatéral selon leurs activités, le périmètre géographique concerné et les fraudes contrôlées* ⁽¹⁾ ».

L'article ciblera toutefois les obligations qui pourront faire l'objet d'aménagement par voie d'accord international, à savoir :

- la déclaration préalable au détachement ;
- la désignation d'un représentant de l'entreprise sur le territoire national ;
- la mise à disposition de documents justificatifs ;
- l'établissement d'une carte d'identification professionnelle pour les salariés du BTP.

B. PRESTATIONS DE COURTE DURÉE OU DANS LE CADRE D'ÉVÈNEMENTS PONCTUELS

L'article L. 1262-7 de la nouvelle section 3 vise à dispenser les employeurs détachant des salariés, hormis pour compte propre, pour des prestations et opérations de courte durée ou dans le cadre d'évènements ponctuels, des obligations de déclaration préalable du détachement et de désignation d'un représentant de l'entreprise sur le territoire national.

Il est précisé que seules certaines activités spécifiques, définies par un arrêté du ministre chargé du travail, seront concernées par la dispense d'obligation de déclaration préalable et de désignation d'un représentant. Trois catégories d'activités seront exonérées :

- les activités artistiques ;
- les activités sportives ;
- les foires, salons et colloques.

Cet arrêté précisera également la durée maximale d'activité en France sur une période de référence pour chaque activité identifiée.

Enfin, l'obligation de mise à disposition de documents justificatifs prévue à l'article L. 1263-7 pourra également être adaptée par décret en Conseil d'État notamment :

- la nature des documents devant être traduits en langue française ;

(1) *Étude d'impact*, p. 397.

– les modalités de conservation sur le territoire national.

C. EXCLUSION DES ENTREPRISES DE TRAVAIL TEMPORAIRE ET DES AGENCES DE MANNEQUINS

Le nouvel article L. 1262-8 vise à exclure les entreprises de travail temporaire définies à l'article L. 1251-2 et les agences de mannequins définies à l'article L. 7123-12 de l'application des dispositions de la section 3.

*

La commission a adopté trois amendements rédactionnels de la rapporteure.

*

* *

Article 51

Allègement des obligations applicables au détachement pour compte propre

Adopté par la commission sans modification

L'article 51 a pour objet d'alléger les exigences administratives liées au détachement de salariés, telles que la déclaration préalable de détachement et la désignation d'un représentant sur le territoire national, dans le cadre des détachements pour compte propre.

I. LE DÉTACHEMENT POUR COMPTE PROPRE PRÉSENTE STRUCTURELLEMENT MOINS DE RISQUE DE FRAUDE QUE LES AUTRES CAS DE TRAVAIL DÉTACHÉ

Au terme du 3° de l'article L. 1262-1 du code du travail, le détachement pour compte propre correspond à l'un des trois cas de détachement reconnus par la législation française : « *le détachement est réalisé (...) pour le compte de l'employeur sans qu'il existe un contrat entre celui-ci et un destinataire* ».

Le détachement pour compte propre est une spécificité de la législation française qui n'est pas prévu dans le cadre du droit de l'Union européenne. La directive du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs⁽¹⁾ vise spécifiquement le cadre de la prestation de services. Or, le détachement pour compte propre exclut toute prestation de service. Il consiste en opérations d'auto-prestation, soit le cas d'une entreprise établie à l'étranger qui détache temporairement ses salariés pour des missions ponctuelles à destination de sa propre entreprise. Cela suppose une activité significative par l'entreprise établie

(1) Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

hors de France dans le pays d'origine, et non une activité habituelle, stable et continue en France, auquel cas elle devrait s'y établir et assujettir ses salariés à l'ensemble des règles législatives françaises en matière du droit du travail (art. L. 1262-3 du code du travail). La catégorie des détachements pour compte propre qui est très large recouvre, par exemple, les participations à des foires et salons, à des réunions professionnelles, des journalistes étrangers réalisant un reportage pour leur journal en France.

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, il est apparu nécessaire « *d'adapter les exigences administratives aux réalités des situations rencontrées par les employeurs, tout en garantissant une effectivité des droits et des sanctions en cas de manquement* »⁽¹⁾. Le cadre général et indifférencié des formalités administratives de droit commun pèserait négativement sur l'activité habituelle et normale des entreprises ayant recours au détachement pour compte propre d'autant qu'elles concernent des secteurs pour lesquels le risque de fraude n'est pas avéré⁽²⁾.

II. LES SPÉCIFICITÉS DU DÉTACHEMENT POUR COMPTE PROPRE NÉCESSITENT UN CADRE ADMINISTRATIF ADAPTÉ

Le **I** vise à modifier l'article L. 1262-2-1 du code du travail afin de dispenser le détachement, réalisé pour le compte de l'employeur, mentionné au 3° de l'article L. 1262-1 du même code, de l'obligation de déclaration préalable et de désignation d'un représentant de l'entreprise sur le territoire national.

Dans le cas du détachement pour compte propre, sans contrat avec un client, l'employeur établi à l'étranger ne serait plus soumis à l'obligation de transmettre une déclaration de détachement à l'unité territoriale de l'inspection du travail du lieu où doit être effectuée la prestation ni de désigner un représentant chargé d'assurer la liaison avec les agents de contrôle sur le territoire national.

La suppression de ces formalités déclaratives et administratives en cas de détachement pour compte propre est une mesure de simplification dont l'objectif, selon l'étude d'impact annexé, est de réduire le coût des prestations dans les secteurs concernés.

Le **II** modifie par coordination l'article L. 1262-4-4 du code du travail relatif à la déclaration d'accident du travail des travailleurs détachés. Actuellement, celle-ci est transmise par l'inspection du travail par le « *représentant désigné en application de l'article L. 1262-2-1* » par l'employeur détachant pour son compte propre des salariés.

(1) Étude d'impact, p.395.

(2) Commentaire de l'article 50 pour une présentation des formalités administratives du détachement

Au terme du II, il reviendra directement à l'employeur de procéder à la déclaration d'accident du travail d'un salarié détaché à adresser à l'inspection du travail.

*
* *

Article 52

Suppression de la contribution forfaitaire détachement

Adopté par la commission sans modification

L'article 52 vise à supprimer la contribution dite « droit de timbre », jamais appliquée, due par tout employeur établi hors de France qui détache un salarié sur le territoire national, prévue à l'article 106 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels et codifiée à l'article L. 1262-4-6 du code du travail.

I. COMPENSER LES COÛTS ADMINISTRATIFS LIÉS À LA CRÉATION D'UN SYSTÈME DE DÉCLARATION DÉMATÉRIALISÉ DU DÉTACHEMENT PAR UN « DROIT DE TIMBRE »

L'objet de cette contribution forfaitaire, dont doivent s'acquitter les employeurs établis hors de France et détachant des salariés sur le territoire national, est de couvrir les coûts de mise en place et de fonctionnement du système dématérialisé de déclaration et de contrôle mentionné à l'article L. 1262-2-2 du code du travail ainsi que les coûts de traitement des données de ce système.

Depuis le 1^{er} octobre 2016, la déclaration de détachement s'effectue par voie électronique en utilisant le télé-service « SIPSI » du ministère du travail. La contribution établie pour en compenser les frais liés à sa mise en place et à son fonctionnement est d'un montant forfaitaire fixé par décret en Conseil d'État ne pouvant excéder 50 € par salarié détaché. Elle est versée par l'employeur étranger au moment où il accomplit sa déclaration de détachement.

II. UNE CONTRIBUTION QUI N'A JAMAIS ÉTÉ APPLIQUÉE DEPUIS SON ENTRÉE EN VIGUEUR

Le décret n° 2017-751 du 3 mai 2017 ⁽¹⁾, qui institue l'article R. 1263-20 du code du travail, a fixé le montant de la contribution à 40 € par salarié détaché et son entrée en vigueur au lendemain de la publication de l'arrêté prévoyant les

(1) Décret n° 2017-751 du 3 mai 2017 relatif à la contribution destinée à compenser les coûts de mise en place du système dématérialisé de déclaration et de contrôle des détachements de travailleurs.

conditions de mise en œuvre et de fonctionnement de son système de télépaiement et au plus tard le 1^{er} janvier 2018.

Avant l'entrée en vigueur de la contribution, l'article 5 de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 ⁽¹⁾ a habilité le Gouvernement à améliorer et simplifier par voie d'ordonnance la gestion et le recouvrement de cette contribution ou, à défaut, à la supprimer avant le 16 mars 2018. En conséquence, le décret n° 2018-82 du 9 février 2018 abroge l'article R. 1263-20 du code du travail qui régissait les modalités d'application de la contribution.

L'étude d'impact annexé au projet de loi mentionne « *des contraintes techniques fortes tenant au recouvrement des sommes dues et aux modalités éventuelles des sommes trop versées, ainsi que le caractère trop général et indifférencié de la contribution* » pour expliquer que le dispositif soit resté inappliqué ⁽²⁾.

III. LE « DROIT DE TIMBRE » EST SUPPRIMÉ DANS L'ATTENTE D'UNE SOURCE DE FINANCEMENT MIEUX ADAPTÉE

L'article L. 1262-4-6 du code du travail est abrogé par cet article. En conséquence, la contribution destinée à compenser les coûts de mise en place du système dématérialisé de déclaration et de contrôle des détachements de travailleurs, dont les dispositions réglementaires d'application ont déjà été supprimées, n'aura jamais été appliquée, l'introduction de cette contribution ayant suscité une grande inquiétude chez les employeurs établis à l'étranger pour la réalisation de prestation de services en France, selon l'étude d'impact.

Selon le Gouvernement, la suppression de la contribution, qui devait être remplacée par une nouvelle contribution uniquement due par les prestataires ayant fait l'objet d'une sanction pour le manquement à une obligation en matière de détachement ⁽³⁾, sera finalement compensée par le rehaussement de la grille des sanctions administratives prévu à l'article 53 du projet de loi.

*

* *

Article 52 bis

Introduction d'une nouvelle condition à la reconnaissance du statut de salarié détaché

(1) Loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

(2) Étude d'impact, p. 402.

(3) <http://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/detachement-des-travailleurs-pas-de-droit-de-timbre-en-2018>

Introduit par la commission

Cet article complète la définition du salarié détaché prévue à l'article L. 1261-3 du code du travail en précisant que le salarié détaché doit travailler de façon habituelle « *hors du territoire national* ».

Cet article résulte de l'adoption par la commission des affaires sociales d'un amendement de notre collègue Carole Grandjean et des membres du groupe La République en Marche modifiant l'article L. 1261-3 du code du travail relatif à la définition du salarié détaché.

Aux termes de l'article L. 1261-3, est salarié détaché tout salarié d'un employeur régulièrement établi et exerçant son activité hors de France et qui, travaillant habituellement pour le compte de celui-ci, exécute son travail à la demande de cet employeur pendant une durée limitée en France.

Cet article vise à ajouter une autre condition à la reconnaissance du statut de salarié détaché en précisant que le salarié détaché doit également travailler habituellement « *hors du territoire national* ». L'objectif est d'éviter le détournement de la logique du détachement en empêchant le recours à des salariés intérimaires n'exerçant leur activité que sur le territoire national pour le compte d'un employeur effectivement établi à l'étranger.

*

* *

Article 53

Rehaussement du plafond des amendes administratives relatives aux prestations de service internationales et allongement de la période de prise en compte de la réitération

Adopté par la commission sans modification

L'article 53 relève les plafonds des amendes administratives passibles en cas de manquement du prestataire étranger à ses diverses obligations et, le cas échéant, du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre à son obligation de vigilance. Il allonge également la période de prise en compte de la réitération.

Le renforcement des sanctions administratives est dans le prolongement des précédentes réformes législatives ⁽¹⁾ qui ont consolidées et durcies les sanctions administratives afin de mieux garantir l'effectivité des obligations incombant aux employeurs étrangers et aux donneurs d'ordre ou maîtres d'ouvrage.

(1) Loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

I. DES AMENDES ADMINISTRATIVES INTRODUITES EN DROIT DU TRAVAIL POUR LUTTER CONTRE LES DÉTACHEMENTS FRAUDULEUX OU IRRÉGULIERS

La loi du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale a créé des amendes administratives pour sanctionner le non-respect des obligations administratives et déclaratives dans le cadre de détachement de salariés en France.

A. LES OBLIGATIONS DE L'EMPLOYEUR ET LES SANCTIONS PRÉVUES

La loi formule plusieurs obligations visant les employeurs ayant recours au détachement et prévoit des sanctions adaptées.

Aux termes de l'article L. 1262-2-1 du code du travail, l'employeur qui détache un salarié a l'obligation de déposer une déclaration préalable de détachement adressée à l'inspection du travail du lieu où a lieu la prestation de service et de désigner un représentant de l'entreprise sur le territoire national chargé d'assurer la liaison avec les agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2. (Dans ce dernier cas, l'obligation est assouplie aux termes de l'article 51 du projet de loi ⁽¹⁾).

Depuis la loi du 8 août 2016 ⁽²⁾, l'article L. 1262-4-4 du même code prévoit que dans le cas où survient un accident du travail, une déclaration doit être envoyée à l'inspection du travail du lieu où s'est produit l'accident dans un délai de deux jours ouvrables par l'employeur ou son représentant en France lorsque le détachement est réalisé pour son propre compte.

En outre, il doit tenir à la disposition de l'administration les documents traduits en langue française permettant de vérifier le respect des dispositions concernant le détachement en application de l'article L. 1263-7.

Des sanctions viennent parachever cet édifice.

L'article L. 1264-1 dispose que s'il méconnaît les obligations précédemment mentionnées, l'employeur est passible d'une sanction administrative sous forme d'amende dans les conditions prévues à l'article L. 1264-3.

L'article L. 1264-3 du code du travail prévoit à cet effet une amende, dont le montant est proportionné et fixé par l'autorité administrative après constatation par un agent de contrôle de l'inspection du travail. Son montant ne peut dépasser 2 000 euros par salarié détaché, sauf en cas de réitération, auquel cas, l'amende

(1) Cf. *commentaire de l'article 51*.

(2) *Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*.

peut atteindre 4 000 euros. La loi du 6 août 2015 ⁽¹⁾ a, par ailleurs, rehaussé le montant maximal fixé pour le total de l’amende administrative qui peut être prononcée de 10 000 euros à 500 000 euros.

Selon l’étude d’impact du présent projet de loi, le montant moyen des amendes prononcées par les DIRECCTE s’établit en 2017 à 1 241 € par salarié détaché concerné, essentiellement pour des amendes relatives aux manquements aux obligations déclaratives.

B. LES OBLIGATIONS DU MAÎTRE D’OUVRAGE OU DU DONNEUR D’ORDRE

L’article L. 1264-2 du code du travail prévoit que le maître d’ouvrage ou le donneur d’ordre est passible d’une amende administrative s’il méconnaît les obligations qui découlent de son devoir de vigilance.

Avant le début de chaque détachement, le donneur d’ordre ou le maître d’ouvrage doit vérifier auprès du prestataire de services établi à l’étranger que ce dernier s’est bien acquitté de ses obligations au terme de l’article L. 1262-4-1 du code du travail. Il doit se faire remettre une copie de la déclaration de détachement et de la désignation du représentant, à défaut, depuis la loi du 6 août 2015 précitée, il doit adresser dans les quarante-huit heures suivant le début du détachement, une déclaration subsidiaire. Depuis la loi du 8 août 2016 précitée, il doit également vérifier que les sous-traitants directs ou indirects de ses cocontractants, ainsi que chacune des entreprises de travail temporaire avec laquelle l’un de ses sous-traitants ou de ses cocontractants a passé un contrat, se sont bien acquittés de leur obligation déclarative.

Le donneur d’ordre ou maître d’ouvrage encourt les mêmes sanctions en cas de manquement à son obligation de vigilance ou de déclaration d’un accident de travail qu’un employeur qui a détaché un ou plusieurs salariés.

C. AMENDES ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE DE DROIT DU TRAVAIL

L’article 5 de l’ordonnance du 7 avril 2016 relative au contrôle de l’application du droit du travail ⁽²⁾, prise en application de l’article 261 de la loi du 6 août 2015 précitée, élargit le mécanisme des amendes administratives liées au régime juridique du détachement et instaure des amendes administratives qui pourront être prononcées par le directeur de la Direccte sur rapport de l’agent de contrôle en cas de manquement au « noyau dur » du droit du travail (articles L. 8115-1 à l. 8115-8 du code du travail).

Article 261 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques

Dans les conditions prévues à l’article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques

(2) Ordonnance n° 2016-413 du 7 avril 2016 relative au contrôle de l’application du droit du travail

promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi et modifiant le code de procédure pénale, le code rural et de la pêche maritime, le code des transports et le code du travail afin de :

1° Renforcer le rôle de surveillance et les prérogatives du système d'inspection du travail, étendre et coordonner les différents modes de sanction et, en matière de santé et de sécurité au travail, réviser l'échelle des peines ;

2° Abroger les dispositions devenues sans objet et assurer la cohérence rédactionnelle dans le code du travail et entre le code du travail et les autres codes.

(...)

Ces amendes administratives, plafonnées à 2 000 euros par travailleurs concernés à l'article L. 8115-3 du code du travail, sont prononcées par l'administration au terme d'une procédure contradictoire respectant les droits de la défense, afin de sanctionner certains manquements concernant le temps de travail, les salaires minimums et les règles élémentaires en matière d'hygiène et d'hébergement des travailleurs. Le dispositif envisagé est suffisamment souple pour autoriser une action administrative souple, diligente et adaptée.

II. LES AMENDES ADMINISTRATIVES SONT ALOURDIES EN CAS DE MANQUEMENT AUX OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE DÉTACHEMENT ET DE DROITS DES SALARIÉS

Le **I** modifie l'article L. 1264-3 qui prévoit le plafond prononcé des amendes administratives prévues aux articles L. 1264-1 et L. 1264-2 pour sanctionner les manquements aux obligations incombant aux employeurs qui détache des salariés et à celles des maîtres d'ouvrage ou donneurs d'ordre qui sont soumis à une obligation de vigilance :

Le **1°** du **I** augmente le plafond du montant de l'amende par salarié détaché pouvant être prononcé, lequel passe de 2 000 euros à 3 000 euros.

En conséquence, le **2°** du **I** augmente le plafond du montant de l'amende par salarié détaché en cas de réitération, lequel passe de 4 000 euros à 6 000 euros, soit le double du plafond pour une amende simple.

Le **3°** allonge le délai durant lequel est retenu le cas de réitération lequel passe d'un délai d'un an à compter du jour de la notification de la première amende à un délai de deux ans.

Le **II** modifie les plafonds et le délai de réitération pour les amendes administratives en matière de droit du travail prévues à l'article L. 8115-3 du code du travail, créé par l'article 5 de l'ordonnance du 7 avril 2016 précitée. L'objectif est de renforcer les sanctions applicables en cas de non-respect des dispositions en matière de détachement impactant directement la situation et les droits garantis des salariés détachés sur le territoire national.

Le 1° modifie le premier alinéa de l'article L. 8115-3 en rehaussant le plafond du montant de l'amende par travailleur concerné par le manquement, lequel passe de 2 000 euros à 3 000 euros.

Le 2° allonge le délai durant lequel le plafond de l'amende est porté au double en cas de réitération du manquement constaté qui est ainsi porté à deux ans au lieu d'un an.

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, « ces mesures vont permettre de réprimer plus fortement et de dissuader plus efficacement les manquements au « noyau dur » des droits garantis aux salariés détachés (salaire minimum, repos, durée maximale de travail, conditions d'hébergement) » ⁽¹⁾.

*

* *

Article 54

Suspension des prestations de service internationales en cas de non-paiement des amendes administratives

Adopté par la commission avec modifications

Cet article vise à créer un nouveau cas de suspension de prestation de service à l'égard d'un employeur étranger détachant des salariés dans le cas où il ne se serait pas acquitté du paiement des amendes administratives déjà notifiées. Les prestataires de services étrangers seraient ainsi incités à s'acquitter plus systématiquement des amendes administratives dues.

I. LA SUSPENSION DE LA PRESTATION DE SERVICES INTERNATIONALE EST LA SANCTION ULTIME DONT DISPOSE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE À L'ENCONTRE DES MANQUEMENTS DES EMPLOYEURS

La législation a récemment évolué afin de prévoir des infractions spécifiques ciblant les manquements des prestataires étrangers aux obligations de détachement.

● La sanction de suspension de la prestation de service internationale est une peine supplémentaire créée par la loi du 6 août 2015 ⁽²⁾ et prévu à l'article L. 1263-4, qui autorise la DIRECCTE à faire cesser immédiatement l'activité d'un prestataire de service en cas de défaut de régularisation et de manquement grave aux règles protectrices des travailleurs en matière de salaire minimum, de repos quotidien et hebdomadaire, de durée maximale du travail, d'hébergement collectif indigne.

(1) Étude d'impact, p. 404.

(2) Article 280 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

• La loi du 8 août 2016 ⁽¹⁾ a créé un article L. 1263-4-1 qui prévoit qu'en cas d'absence de déclaration subsidiaire de détachement par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre, l'autorité administrative compétente peut ordonner la suspension temporaire d'activité d'un prestataire étranger

La durée de la suspension temporaire d'activité ne peut excéder un mois et l'administration met fin à la suspension au vu des justificatifs de régularisation fournis par le représentant de l'employeur ou dès réception de la déclaration de détachement transmise par l'employeur, le donneur d'ordre ou maître d'ouvrage.

La suspension de la prestation de services internationale étant « *la sanction la plus dissuasive à la main de l'autorité administrative en cas de manquement du prestataire* », son utilisation a vocation à être élargie à d'autres types de manquements au cadre juridique du détachement de travailleurs étrangers par le présent article.

II. UN NOUVEAU CAS DE SUSPENSION DE LA PRESTATION DE SERVICE INTERNATIONALE EST CRÉÉ POUR INCITER AU PAIEMENT DES AMENDES ADMINISTRATIVES

Le **I** vise à renforcer le rôle de vigilance des donneurs d'ordre et maîtres d'ouvrage quant au paiement des amendes administratives lorsqu'ils contractent avec un prestataire de service international. Le **II** tend à élargir le champ du contrôle des agents de l'inspection du travail aux cas de non-paiement par un employeur étranger, après notification, d'une des amendes administratives. Le **III** créé un nouveau cas de suspension de prestation de services internationale en cas de non-acquittement d'une amende administrative.

L'objectif recherché par le Gouvernement est d'assurer le recouvrement plus systématique des amendes administratives prononcées à l'encontre des manquements des employeurs étrangers en sanctionnant le non-paiement de ces amendes par une suspension de la prestation de services.

Le **I** complète l'article L. 1262-4-1 par un « **III** » qui étend l'obligation de vigilance du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage lors de la conclusion du contrat avec le prestataire de services qui détache des salariés. Avant le début de chaque détachement, le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage devra s'assurer que le cocontractant s'est acquitté du paiement des amendes administratives dues en cas de :

- non-respect de la décision de suspension de la réalisation de la prestation de services prise, soit en cas de défaut de régularisation d'un manquement grave commis par l'employeur qui détache des salariés en matière de salaire minimum, de repos quotidien et

(1) Article 107 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

hebdomadaire ou de conditions de travail ou d'hébergement indigne, soit en cas de manquement à l'obligation de déclaration de détachement par l'employeur (art. L. 1263-6) ;

- méconnaissance par l'employeur de ses obligations en matière de déclaration préalable de détachement, de déclaration en cas d'accident du travail ou de mise à disposition de documents traduits en langue française permettant de vérifier le respect des dispositions relative au travail détaché (art. L. 1264-1) ;
- méconnaissance par le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre des obligations découlant de son devoir de vigilance en matière de déclaration préalable ou subsidiaire de détachement ; déclaration d'accident du travail d'un salarié détaché ; affichage sur les chantiers de bâtiment ou de génie civil des informations sur la réglementaire applicable aux salariés détachés (art. L. 1264-2). ;
- manquement aux dispositions relatives aux durées maximales de travail, aux repos, à l'établissement d'un décompte de la durée de travail, à la détermination du salaire minimum de croissance et aux obligations en matière d'installations sanitaires, de restauration et d'hébergement ainsi qu'aux mesures relatives aux prescriptions techniques de protection durant l'exécution des travaux de bâtiment et génie civil pour que ce qui concerne l'hygiène et l'hébergement (art. L. 8115-1).

Le **II** modifie l'article L. 1263-3 relatif au constat d'un manquement grave commis par un employeur en matière de salaire minimum, au repos quotidien et hebdomadaire, à la durée hebdomadaire ou quotidienne maximale du travail, d'un manquement à l'obligation de présenter des documents traduits en français ou lorsque les conditions de travail ou d'hébergement sont indignes.

Il élargit ainsi le champ du contrôle des agents de l'inspection du travail mentionnés à l'article L. 8112-1 en ajoutant les cas de non-paiement par un employeur après notification d'une des amendes administratives mentionnées au **I**. L'agent de contrôle de l'inspection du travail pourra enjoindre par écrit à cet employeur de faire cesser la situation dans un délai fixé par décret en Conseil d'État.

Le **III** créé par un nouvel article L. 1263-4-2 au sein du code du travail un nouveau cas de suspension de prestation de services internationale dans les cas où l'employeur étranger ne se serait pas acquitté du paiement d'amendes administratives déjà notifiées.

Le premier alinéa permet à l'autorité administrative, saisie sur la base d'un rapport motivé par des agents de contrôle de l'inspection du travail, d'enjoindre l'employeur établi à l'étranger détachant un ou plusieurs salariés à régulariser sa

situation en cas de constatation d'absence de paiement des amendes administratives précitées.

Le deuxième alinéa crée un nouveau cas de suspension de prestation de services à l'égard de l'employeur étranger, eu égard à la gravité du manquement, après notification par l'autorité administrative compétente de l'absence de paiement des sommes dues au titre de l'amende administrative et en l'absence de régularisation avant le début de la prestation.

Le dernier alinéa prévoit que l'autorité administrative met fin à la mesure dès que l'employeur justifie de la régularisation du manquement sanctionné.

Les **IV** et **V** procèdent aux coordinations nécessités par la création de l'article L. 1263-4-2 :

– le **IV** complète l'article L. 1263-5 du code du travail pour préciser que le nouveau cas de suspension de la prestation de services internationale n'entraîne ni rupture ni suspension du contrat de travail ni aucun préjudice pécuniaire pour les salariés concernés ;

– le **V** complète l'article L. 1263-6 du même code pour intégrer le nouveau cas de suspension de prestation de services internationale comme motif d'amende administrative en cas de non-arrêt de l'activité suspendue.

*

La commission a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure.

*

* *

Article 55

Suppression du caractère suspensif du recours formé contre les titres de perception d'amendes administratives

Adopté par la commission sans modification

L'article 55 vise à modifier les dispositions du code du travail relatives aux amendes administratives en matière de détachement et de droit des salariés. Il tend à supprimer le caractère suspensif des recours formés contre les titres de perception de ces amendes.

Le régime juridique des amendes administratives prévues dans le cadre du détachement et des droits des salariés suit une procédure visant à garantir les droits de la défense ⁽¹⁾.

(1) Cf. commentaire de l'article 53 pour une présentation des amendes administratives existantes

Les étapes de la procédure ⁽¹⁾

1. La procédure est engagée à partir du constat du ou des manquements opérés par l'agent de contrôle de l'inspection du travail ;
2. L'agent de contrôle informe l'employeur des manquements constatés et dans le même temps, l'avise qu'il établit un rapport en vue d'une sanction administrative à l'attention du DIRECCTE, seule autorité habilitée à notifier la sanction ;
3. Saisie du rapport de l'agent de contrôle demandant le prononcé des amendes administratives, le DIRECCTE contacte le parquet afin de s'assurer que des poursuites pénales ne sont pas engagées ;
4. Le DIRECCTE engage ensuite la procédure contradictoire vis-à-vis de la personne mise en cause, l'informe par écrit de l'amende envisagée, du manquement retenu et l'informe qu'elle peut faire valoir ses observations dans un délai d'un mois.
5. A l'issue de ce processus, la DIRECCTE notifiera l'amende et émettra le titre de perception correspondant.

Les amendes prononcées par le DIRECCTE peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif.

Elles sont recouvrées « *selon les modalités prévues par les créances de l'État étrangères à l'impôt et aux Domaines* » en application de l'article L. 8115-7 du code du travail, c'est-à-dire par l'émission d'un titre de perception. Ce titre de perception peut lui-même faire l'objet d'un recours gracieux, obligatoire avant tout recours contentieux. En application de l'article 117 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « *les titres de perception émis en application de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales peuvent faire l'objet de la part des redevable : 1° Soit d'une opposition à l'exécution (...). 2° Soit d'une opposition à poursuites (...). L'opposition à l'exécution et l'opposition à poursuites ont pour effet de suspendre le recouvrement de la créance* ».

Cet article a pour objet de supprimer le caractère suspensif du recours contre le titre de perception d'une amende administrative dans le cadre du détachement et des droits des salariés. Selon l'étude d'impact, il s'agit d'assurer le recouvrement plus systématique des amendes infligées aux entreprises étrangères.

Le **I** complète d'une phrase l'article L. 1263-6 du code du travail qui prévoit que l'employeur, détachant des salariés en France et ne respectant pas la décision de suspension de sa prestation (articles L. 1263-4 et L. 1263-4-1), encourt une amende administrative, pour supprimer le caractère suspensif de l'opposition à l'exécution ou de l'opposition aux poursuites à l'action de recouvrement.

Le **II** opère la même modification à l'article L. 1264-3 du même code qui prévoit une amende proportionnée, fixée par l'autorité administrative après

(1) Laurent Vilboeuf, « Les amendes administratives en droit du travail après l'ordonnance du 7 avril 2016 », *Droit social* 2017, p.432.

constatation par un agent de contrôle de l'inspection du travail en cas de méconnaissance des obligations déclaratives des employeurs détachants des salariés ou du devoir de vigilance des maîtres d'ouvrage ou donneurs d'ordre.

Le **III** complète quant à lui l'article L. 1264-4 du même code qui concerne le recouvrement des amendes administratives prononcées par les autres États membres à l'encontre d'entreprises françaises.

Le **IV** complète de façon symétrique l'article L. 8115-7 du même code lequel prévoit que les amendes administratives en cas de manquement au droit du travail sont recouvrées selon les modalités prévues pour les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

*

* *

Article 56

Extension du champ de la sanction administrative de fermeture temporaire d'établissement

Adopté par la commission avec modifications

L'article 56 étend la sanction administrative de fermeture temporaire d'établissement sous forme d'arrêt d'activité en cas d'infraction de travail illégal, aux prestations intervenant en dehors de l'établissement ou du siège de l'entreprise ou d'un chantier de bâtiments ou de travaux publics.

I. LA FERMETURE PRÉFECTORALE DES CHANTIERS DE BÂTIMENTS OU DE TRAVAUX PUBLICS NE COUVRE PAS TOUS LES CAS D'INFRACTIONS DE TRAVAIL ILLÉGAL CONSTATÉS

L'article L. 8272-2 du code du travail prévoit la fermeture administrative temporaire d'un établissement, pour une durée maximale de trois mois, par décision motivée du préfet de département lorsqu'une infraction aux dispositions relatives au travail illégal est constatée. La décision de fermeture de l'établissement peut être décidée par le préfet suite à l'établissement d'un procès-verbal relevant une infraction de travail dissimulé, marchandage, prêt de main d'œuvre illicite ou emploi d'étrangers non autorisés à travailler (1° à 4° de l'article L. 8211-1 du même code) ou sur la base d'un rapport administratif établi par un agent de contrôle du travail illégal constatant les mêmes manquements.

Types d'infractions relevant du travail illégal

L'article L. 8211-1 du code du travail liste, aux 1° à 6°, les infractions constitutives de travail illégal :

1° Travail dissimulé :

– Dissimulation d'activité : lorsqu'une personne physique ou morale qui exerce à but lucratif une activité ou accomplit des actes de commerce, se soustrait intentionnellement à son obligation d'immatriculation au répertoire des métiers ou au registre du commerce et des sociétés ou de procéder aux déclarations exigées par les organismes de protection sociale ou par l'administration fiscale ;

– Dissimulation d'emploi salarié : lorsque l'employeur se soustrait intentionnellement à la remise d'un bulletin de salaire, aux déclarations relatives aux salaires et aux cotisations ou à la déclaration préalable à l'embauche ;

2° Marchandage : toute opération à but lucratif de fourniture de main d'œuvre ayant pour effet de causer un préjudice au salarié ou d'éluder l'application de dispositions légales ou conventionnelles ;

3° Prêt illicite de main d'œuvre ;

4° Emploi d'étranger non autorisé à travailler ;

5° Cumuls irréguliers d'emplois : il est interdit, sauf exceptions, à un salarié d'accomplir des travaux rémunérés au-delà de la durée maximale du travail en vigueur dans sa profession ;

6° Fraude ou fausse déclaration.

Depuis la loi du 8 août 2016⁽¹⁾, il est précisé que lorsque l'activité concernée est exercée sur des chantiers du bâtiment et des travaux publics (BTP), la fermeture temporaire prend la forme d'un arrêt d'activité de l'entreprise sur le site dans lequel a été commis l'infraction ou le manquement. Si cette fermeture est devenue sans objet parce que l'activité est déjà achevée ou a été interrompue, le préfet peut prononcer l'arrêt de l'activité de l'entreprise sur un de ses autres chantiers.

La mesure d'arrêt d'activité introduite a permis de renforcer l'effectivité des sanctions à l'encontre des entreprises commettant des infractions graves au droit du travail dans le domaine du BTP. Or, d'autres types de prestations ne peuvent toujours pas faire l'objet d'une mesure de fermeture administrative dans la mesure où ces prestations sont accomplies soit sans l'existence d'un établissement en France, soit en dehors des locaux de l'entreprise prestataire.

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, cela concernerait les situations suivantes :

– « mise à disposition de travailleurs détachés intérimaires dans des exploitations agricoles en France ;

(1) Article 110 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

– entreprises des secteurs de la propreté ou du gardiennage intervenant dans l’enceinte d’un établissement industriel ;

– entreprise intervenant dans divers foires et salons au gré de leur calendrier pour y accomplir des actes de commerces dans le secteur alimentaire ;

– organisateur de spectacles vivants. »

II. L’ÉLARGISSEMENT DU CHAMP APPLICABLE AUX SANCTIONS ADMINISTRATIVES DE FERMETURE TEMPORAIRE D’ENTREPRISE

Cet article modifie l’article L. 8272-2 du code du travail afin d’élargir le champ des sanctions administratives de fermeture temporaire d’une entreprise sous forme de cessation d’activité à toutes les situations de fraudes constatées par un agent de contrôle en matière de travail illégal.

Le 1° modifie le quatrième alinéa de l’article L. 8272-2 pour permettre de prononcer une fermeture temporaire sous la forme d’un arrêt de l’activité de l’entreprise lorsque celle-ci est exercée « *dans tout lieu autre que le siège ou l’établissement* » en cas de constat d’infraction de travail illégal. Les pouvoirs du préfet du département sont renforcés en élargissant ses moyens d’intervention pour lutter contre les fraudes au travail illégal dans son territoire.

Le 2° modifie, par coordination, le champ du décret d’application prévu au dernier alinéa du même article.

*

La commission a adopté deux amendements rédactionnels de la rapporteure.

*

* *

Article 57

Création d’un nouveau cas d’infraction de travail dissimulé par dissimulation d’activité

Adopté par la commission sans modification

L’article 57 créé un nouveau cas d’infraction de travail dissimulé par dissimulation d’activité en cas de non-respect des conditions de détachement de salariés en France par l’employeur prévues à l’article L. 1262-3 du code du travail.

Il ajoute pour cela un 3° à l’article L. 8221-3 du même code, qualifiant les cas d’infraction de travail dissimulé par dissimulation d’activité.

I. ÉTAT DU DROIT

Le détachement de travailleurs consiste, pour une entreprise non-établie en France, à pouvoir envoyer temporairement des salariés en France pour y exécuter une prestation de services, à condition qu'il existe un contrat de travail entre cet employeur et le salarié détaché (article L. 1262-1 du code du travail).

Afin de lutter contre des montages frauduleux, la loi encadre les modalités de détachement de salariés étrangers en France. À ce titre, l'article L. 1262-3 du code du travail prévoit qu'un employeur ne peut pas se prévaloir des dispositions applicables au détachement de salariés lorsqu'il exerce, dans l'État dans lequel il est établi, des activités relevant uniquement de la gestion interne ou administrative ou lorsque son activité est réalisée sur le territoire national de façon habituelle, stable et continue. Il est, par exemple, interdit de créer un établissement dans un autre État membre dans le seul but de détacher ses salariés. Dans ces situations, l'employeur est assujéti aux dispositions du code du travail applicables aux entreprises établies sur le territoire français.

Selon la Commission nationale interministérielle de lutte contre le travail illégal (CNLTI) dans son rapport sur le bilan et les mesures du Plan national de lutte contre le travail illégal de février 2018, « *au cours des dix dernières années, le détachement de travailleurs a fait l'objet d'abus et détournements massifs* ». La CNLTI préconise ainsi de mieux sanctionner l'abus de droit dans le recours au détachement en cas d'activité habituelle, stable et continue en France. Pour cela, elle propose d'indiquer explicitement que le fait de se prévaloir des dispositions applicables au détachement de salariés lorsque l'employeur de ces derniers réalise son activité sur le territoire national de façon habituelle, stable et continue constitue un délit de travail dissimulé.

L'étude d'impact du présent projet de loi reprend la proposition de simplification du constat de fraude avérée dans le recours au détachement de salariés et visant à créer un nouveau cas de travail dissimulé par dissimulation d'activité.

II. DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article complète l'article L. 8221-3 du code du travail, en ajoutant un 3° créant un nouveau cas d'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'activité pour détachement frauduleux.

Le 2° de l'article ajoute le 3° lequel qualifie de travail dissimulé par dissimulation d'activité le fait pour un employeur de se prévaloir des dispositions applicables au détachement de salariés lorsqu'il exerce dans l'État sur le territoire duquel il est établi des activités relevant uniquement de la gestion interne ou administrative, ou lorsque son activité est réalisée sur le territoire national de

façon habituelle, stable et continue, comme l'énonce l'article L. 1262-3 du code du travail.

Selon l'étude d'impact du présent projet de loi, la modification proposée opère « *une simple liaison entre les articles relevant des fraudes au détachement et les dispositions existantes en matière de lutte contre le travail illégal* » et n'est donc pas une véritable création juridique. Les conditions du détachement sur le territoire français conservent un caractère dual :

– soit l'employeur établi en dehors du territoire français est régi par les dispositions en matière de détachement ;

– soit l'employeur relève de l'activité permanente sur le territoire national auquel s'applique l'ensemble des obligations déclaratives pour un employeur régulièrement établi.

Dès lors que l'employeur se soustrait intentionnellement aux conditions énoncées à l'article L. 1262-3 pour pouvoir se prévaloir des dispositions applicables au détachement de salariés et ne pas être assujéti aux dispositions du code du travail applicables aux entreprises établies sur le territoire national, l'infraction de travail dissimulé par dissimulation d'activité pourra être caractérisée.

Le 1° est une coordination suite à la modification insérée par le 2°.

*
* *

Article 58

Création d'une amende administrative pour absence de déclaration d'un chantier forestier ou sylvicole

Adopté par la commission sans modification

L'article 58 vise à modifier le code rural et de la pêche maritime et à créer une amende administrative sanctionnant l'absence de déclaration d'un chantier forestier ou sylvicole en lieu et place d'une contravention de 5^{ème} classe.

I. UN RÉGIME DE SANCTION DU NON-RESPECT DE L'OBLIGATION DE DÉCLARATION PRÉALABLE DES CHANTIERS FORESTIER ET SYLVICOLES PEU OPÉRANT

En application de l'article L. 718-9 du code rural et de la pêche maritime, les chefs d'établissement ou d'entreprise de travaux forestiers, définis à l'article L. 722-3, doivent adresser à l'autorité administrative compétente une déclaration écrite :

– avant le début de chantiers forestiers excédant un volume fixé par décret ;

– avant le début de chantiers sylvicoles portant sur une surface supérieure à un seuil fixé par décret.

L'objet de cette obligation de déclaration est de faciliter le travail de contrôle des services de l'inspection du travail. Dans cette optique, le décret du 8 novembre 2016 relatif à la déclaration de chantiers forestiers et sylvicoles a abaissé le seuil de déclaration des chantiers forestiers en distinguant les chantiers mécanisés et ceux qui ne le sont pas afin d'améliorer la connaissance de leur localisation. Selon l'étude d'impact, « suite à cet abaissement du seuil de déclaration des chantiers, le nombre de déclarations serait en hausse avec un facteur multiplicateur de 4 dans certaines régions »⁽¹⁾.

Seuils de déclaration des chantiers forestiers

- Les chantiers d'abattage ou de façonnage réalisés à l'aide d'outils ou de machines à main doivent être déclarés si leur volume excède 100 m³ ;
- Les chantiers d'abattage et de débardage réalisés à l'aide d'autres machines continuent à être déclarés si leur volume excède 500 m³.

Les chantiers de boisement, de reboisement ou de travaux sylvicoles soumis à la même déclaration préalable sont ceux portant sur une surface supérieure à 4 hectares.

La déclaration précise les coordonnées de l'entreprise qui effectue les travaux, la nature des travaux et le volume du chantier, la situation géographique exacte du chantier, les dates de début et de fin prévisible des travaux ainsi que le nombre de salariés qui seront occupés sur ce chantier.

L'absence de déclaration préalable de chantier forestier ou sylvicole est punie d'une peine d'amende de 1 500 euros, prévue pour les contraventions de la 5^{ème} classe (article R. 719-10), dont le montant est doublé en cas de récidive. Il s'agit d'une peine accessoire à d'autres sanctions pénales encourues pour des faits plus graves de travail illégal en forêt.

Selon les données avancées par l'étude d'impact, la peine contraventionnelle est peu fréquemment utilisée. Les services de l'inspection du travail relèvent seulement trois procès-verbaux en 2016 et un en 2017. Or, les chantiers forestiers et sylvicoles font partie des secteurs particulièrement exposés aux situations de travail illégal. Ainsi, pour mieux connaître la localisation des chantiers et améliorer leur contrôle, il convient de faire évoluer les moyens de lutte contre les entreprises ne respectant pas l'obligation de déclaration d'un chantier forestier ou sylvicole.

(1) Étude d'impact, p. 419.

II. LE PROJET DE LOI INSTAURE UNE SANCTION ADMINISTRATIVE EN CAS DE NON DÉCLARATION PRÉALABLE D'UN CHANTIER FORESTIER OU SYLVICOLE

Le **I** opère une renumérotation de l'article L. 719-11 du code rural et de la pêche maritime qui devient L. 719-12 en conséquence de la nouvelle rédaction de l'article L. 719-11 issue du **II**.

Le **II** vise à introduire une amende administrative à l'article L. 719-11 du code rural et de la pêche maritime pour sanctionner le manquement à l'obligation de déclaration préalable des chantiers forestiers et sylvicoles prévue à l'article L. 718-9 du même code.

L'objectif recherché est de renforcer les prérogatives des agents de l'inspection du travail en matière de sanction en cas de manquement à la réglementation sur la déclaration des chantiers forestiers et sylvicoles. Pour cela, l'amende administrative se substitue à la sanction pénale prévue à l'article R. 719-10 du code rural et de la pêche maritime qui est voué à être abrogé. L'étude d'impact souligne l'évolution des modes de sanction en matière de droit du travail avec notamment l'introduction des amendes administratives par l'ordonnance n° 2016-413 du 7 avril 2016 permettant à l'administration de sanctionner elle-même certains manquements.

Le nouvel article L. 719-11 du code rural et de la pêche maritime reprend les dispositions du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} de la huitième partie du code du travail consacré aux amendes administratives :

– le **I** prévoit que les entreprises de travaux forestiers qui ne se conforment pas à l'obligation de déclaration des chantiers forestiers ou sylvicoles sont passibles d'une amende administrative prononcée par l'autorité administrative compétente sur rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail mentionné à l'article L. 8112-1 du code du travail ;

– le **II** fixe le montant maximal de l'amende administrative à 5 000 euros par chantier forestier ou sylvicole non déclaré ;

– Le **III** reprend les principes de proportionnalité et de personnalité des peines qui doit guider la mise en œuvre effective de la sanction ;

– Le **IV** prévoit une procédure contradictoire avant que l'autorité administrative puisse, par décision motivée, prononcer l'amende et émettre le titre de perception correspondant. Le délai de prescription de deux années est également précisé.

– Le **V** précise que « *les amendes sont recouvrées selon les modalités prévues pour les créances de l'État étrangères à l'impôt et au Domaine* ».

– Un décret en Conseil d’État précisera les modalités d’application de l’article.

*
* *

Article 59

Diffusion des condamnations pour travail illégal en bande organisée

Adopté par la commission avec modifications

Cet article vise à rendre obligatoire la peine complémentaire de publication et de diffusion des décisions prononcées en matière de condamnation pour travail dissimulé lorsque l’infraction est commise en bande organisée.

L’objectif recherché est de rendre plus dissuasive la sanction de cette forme de travail dissimulé.

I. LE JUGE RECOURT RAREMENT À LA PEINE COMPLÉMENTAIRE DE DIFFUSION ET DE PUBLICATION DES DÉCISIONS DE CONDAMNATIONS POUR TRAVAIL ILLÉGAL

Le délit de travail dissimulé, tel que défini aux articles L. 8221-3 et L. 8221-5 du code du travail, est puni de trois ans d’emprisonnement et de 45 000 euros d’amende. Si le délit est commis en bande organisée, qui constitue une circonstance aggravante dans la commission de l’infraction, la peine principale est portée à dix années d’emprisonnement et à 100 000 euros d’amende en application de l’article L. 8224-2 du même code.

À titre de peine complémentaire, l’article L. 8224-3, depuis la loi du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, prévoit que le juge correctionnel peut ordonner que la condamnation pour travail illégal soit publiée et diffusée sur un site internet dédié du ministère du travail pour une durée maximale de deux ans dans des conditions prévues par décret en Conseil d’État⁽¹⁾. La même peine complémentaire est prévue à l’article L. 8224-5 pour les infractions commises par une personne morale.

L’application de cette peine complémentaire de diffusion et de publication de la décision de condamnation pour travail illégal reste cependant limitée. L’étude d’impact relève que seules quatre décisions de diffusion ont été prononcées depuis l’entrée en vigueur du dispositif en 2014 sur 1835 peines d’emprisonnement prononcées sur la même période.

(1) Décret n° 2015-1327 du 21 octobre 2015 relatif à la diffusion sur un site internet de condamnations prononcées pour travail illégal.

Le dispositif actuel de diffusion d'une condamnation pénale pour des délits de travail dissimulé étant très peu utilisé par le juge correctionnel, le Gouvernement propose de rendre cette peine complémentaire plus systématique dans les cas les plus graves de condamnation pour travail illégal.

II. LE PROJET DE LOI VISE À RENDRE OBLIGATOIRE LE PRONONCÉ DE LA DIFFUSION DES CONDAMNATIONS POUR TRAVAIL ILLÉGAL EN BANDE ORGANISÉE

Le 1^o tend à modifier l'article L. 8224-3 du code du travail, lequel prévoit les différentes peines complémentaire susceptibles d'être prononcées à l'encontre des infractions de travail dissimulé commises par des personnes physiques.

Il insère au 4^o de cet article, qui prévoit l'affichage ou la diffusion de la décision de condamnation prononcée, un nouvel alinéa pour rendre obligatoire le prononcé de cette peine complémentaire par le juge lorsque le délit de travail dissimulé est commis en bande organisée. L'affichage ou la diffusion sera alors opéré pour une durée maximale d'un an, contre deux ans auparavant, sur un site internet dédié sur le site du ministère en charge du travail.

Pour respecter le principe constitutionnel d'individualisation des peines ⁽¹⁾, le prononcé de la peine complémentaire n'est néanmoins pas rendu automatique. Il est prévu que le juge, par décision motivée selon les circonstances de l'espèce et la personnalité de l'auteur de l'infraction, pourra :

- soit ne pas prononcer cette peine complémentaire ;
- soit réduire la durée de la diffusion.

Le 2^o modifie symétriquement, et dans les mêmes conditions, l'article L. 8224-5 du code du travail lequel prévoit les différentes peines complémentaire susceptibles d'être prononcées à l'encontre des infractions de travail dissimulé commises par des personnes morales.

*

La commission a adopté deux amendements rédactionnels de la rapporteure.

*

* *

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010, considérant 3.

Article 60

Renforcement des pouvoirs d'enquête de l'inspection du travail en matière de travail illégal

Adopté par la commission avec modifications

Cet article vise à moderniser et renforcer les pouvoirs d'enquête des agents de contrôle de l'inspection du travail dans le cadre de la lutte contre le travail illégal. Il crée deux nouveaux articles au sein du code du travail afin, d'une part, d'ouvrir le droit de communication aux données et supports informatisés et, d'autre part, d'élargir ce droit de communication aux tiers à l'occasion des opérations de contrôle.

I. LES POUVOIRS D'ENQUÊTE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL SONT INADAPTÉS À LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

A. LE DROIT DE COMMUNICATION DES INSPECTEURS DU TRAVAIL EST AUJOURD'HUI OBSOLÈTE POUR MENER À BIEN LEURS OPÉRATIONS DE CONTRÔLE

Le contrôle de l'application de la réglementation du travail est la mission principale de l'inspection du travail. Les inspecteurs du travail sont chargés de veiller à l'application des dispositions du code du travail et des lois et règlements non codifiés relatifs au régime du travail ainsi qu'à celles des conventions et accords collectifs.

Pour mener à bien cette mission de contrôle, les inspecteurs du travail disposent d'un certain nombre de pouvoirs :

- droit d'entrée dans les établissements ;
- droit de visite et d'enquête dans les établissements ;
- droit de communication ;
- droit de procéder à des prélèvements ;
- droit de demander le recours à des organismes agréés.

Le droit de communication est la possibilité légale pour un service de contrôle de demander communication et éventuellement d'obtenir copie auprès de la personne contrôlée d'un document ou d'un élément d'information utile à l'enquête menée. Ce droit de communication peut aussi s'exercer auprès de tiers.

En application de l'article L. 8113-4, les agents de contrôle de l'inspection du travail peuvent se faire présenter, au cours de leurs visites, l'ensemble des livres, registres et documents rendus obligatoire par la législation du travail. Selon

la convention de l'Organisation internationale du travail (OIT), ils peuvent en faire des copies ou en établir des extraits ⁽¹⁾.

Dans certains domaines, le droit de communication des inspecteurs du travail est renforcé, notamment en matière de lutte contre le travail illégal. Les dispositions des articles L. 8271-9 relatif au travail dissimulé, L. 8271-14 relatif au marchandage et L. 8271-16 du code du travail relatif au prêt de main-d'œuvre illicite ouvrent un droit de communication élargi :

– aux documents commerciaux et comptable tels que les devis, bons de commande, factures, contrats ou documents commerciaux ;

– et, dans les cas de travail dissimulé, aux justificatifs de l'immatriculation et des déclarations et formalités obligatoires.

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, le droit de communication des inspecteurs du travail se révèle être obsolète et inadapté à trois égards.

En premier lieu, la rédaction actuelle des articles L. 8113-4 et L. 8113-5 du code du travail n'autorise un droit de communication que d'une liste très limitative de documents, en dépit de la référence à « *tout support* ». La référence au « *document* » ainsi que l'absence de dispositions relative aux supports informatiques n'autorise notamment pas l'inspection du travail à accéder à des données informatisées. Le droit actuel s'avère ainsi inadapté à la place croissante du numérique dans les activités économiques et les relations de travail.

Ensuite, le droit de communication des agents de contrôle de l'inspection du travail ne les autorise pas à recueillir des informations ou des documents auprès de tiers ; ces derniers sont pourtant nécessaires sur les enquêtes plus complexes. En matière de lutte contre la fraude à l'établissement, « *en recueillant un faisceau d'indices auprès de fournisseurs, clients ou partenaires, l'inspection du travail pourrait ainsi faire échec aux montages artificiels déployés par ces entités pour dissimuler leur activité en France. Aujourd'hui, l'inspection du travail est dépendante des informations qui leur sont fournies par l'entreprise ou par d'autres services lorsqu'ils en disposent.* » ⁽²⁾.

Enfin, les moyens de contrôle et d'enquête dont dispose l'inspection du travail sont en deçà de ceux dont disposent d'autres services de contrôle en particulier les services fiscaux et les organismes sociaux. Ces derniers ont progressivement bénéficié d'une modernisation et d'un renforcement conséquent de leur pouvoir d'enquête. Dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 ⁽³⁾ les pouvoirs d'enquête des organismes sociaux ont été alignés sur ceux des services fiscaux en matière notamment de droit de communication.

(1) L'article 12 de la convention internationale n°81 du 11 juillet 1947 sur l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce.

(2) Étude d'impact, p.428.

(3) Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016

Selon la Commission nationale interministérielle de lutte contre le travail illégal, « *le droit de communication est un élément crucial dans la conduite d'enquêtes de travail illégal avec le développement de fraude complexe faisant intervenir de multiples acteurs. Il est indispensable de pouvoir recueillir un maximum d'indices, y compris auprès de tiers non mis en cause permettant de restituer la réalité du montage et des relations de travail* »⁽¹⁾

B. LE RÔLE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL EST DÉCISIF DANS LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

Selon les données avancées dans l'étude d'impact, l'inspection du travail est le deuxième service verbalisateur en matière de travail illégal, juste après la gendarmerie avec 25 % des procédures relevées.

Une réorganisation des services de l'inspection du travail l'a dotée en 2015 d'unités régionales dédiées à la lutte contre le travail illégal avec les unités de contrôle à compétence régionale chargées de la lutte contre le travail illégal (URACTI) et d'un groupe national de veille, d'appui et de contrôle (GNVAC).

Son action est donc centrale dans la lutte contre le travail illégal mais ces pouvoirs de contrôle sont insuffisants et à certains égards obsolètes pour mener à bien cette mission.

II. LE PROJET DE LOI VISE À MODERNISER LE DROIT DE COMMUNICATION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL

Cet article insère deux nouveaux articles à la section 3 du chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} de la huitième partie du code du travail consacrée au droit de communication des agents de contrôle de l'inspection du travail.

Deux objectifs sont poursuivis par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre le travail illégal :

« 1° *moderniser et clarifier les pouvoirs d'enquêtes lors des contrôles, notamment pour l'accès aux supports informatisés qui est aujourd'hui très peu encadré ;*

2° *créer un droit de communication général pour l'inspection du travail vis-à-vis de tiers en matière de travail illégal qui n'existe pas aujourd'hui, à l'exception de quelques organismes. »*⁽²⁾

(1) Commission nationale interministérielle de lutte contre le travail illégal, « Bilan et mesures du Plan National de Lutte contre le Travail illégal », 12 février 2018.

(2) Étude d'impact, p.428.

A. OUVERTURE DU DROIT DE COMMUNICATION AUX DONNÉES INFORMATISÉES

Le nouvel article L. 8113-5-1 du code du travail vise à élargir le droit de communication des agents de contrôle de l'inspection du travail dans le cadre de la recherche et la constatation des infractions constitutives de travail illégal définies à l'article L. 8211-1 du même code.

Le premier alinéa de l'article ouvre le droit de communication, au cours des visites, à « *tout document comptable ou professionnel ou tout autre élément d'information, propres à faciliter l'accomplissement de leur mission* ». Il est précisé que les agents de contrôle peuvent également en prendre copie immédiate, par tout moyen et tout support. Les agents de contrôle ne seront donc plus contraints au cours de leurs opérations de contrôle du travail illégal par la liste limitative des documents énoncés à l'article L. 8113-4.

Le second alinéa ouvre l'accès aux données informatisées notamment « *aux logiciels et aux données stockées ainsi qu'à la restitution en clair des informations propres à faciliter l'accomplissement de leur mission* ». La demande de transcription des supports informatisés en des documents directement utilisable est autorisée pour les besoins du contrôle.

Cet article procède à un alignement avec les pouvoirs de contrôle dont disposent les agents compétents en matière de concurrence, consommation et répression des fraudes (articles L. 512-8 et L. 512-11 du code de la consommation).

B. ÉLARGISSEMENT DU DROIT DE COMMUNICATION AUPRÈS DES TIERS

Le nouvel article L. 8113-5-2 du code du travail vise à ouvrir le droit de communication des agents de contrôle de l'inspection du travail auprès de tiers en matière de lutte contre le travail illégal.

Le premier alinéa définit de façon large un droit de communication, valable auprès de tiers, de tout document, renseignement ou élément d'information utiles à la mission d'information et de constatation des infractions constitutives de travail illégal sans que puisse y être opposé le secret professionnel.

Le deuxième alinéa précise que, en matière d'échange d'informations, ce droit de communication s'applique dans les conditions et auprès des personnes mentionnées à la section 1 du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales (LPF) consacrée au conditions d'exercices du droit de communication dans le cadre du contrôle de l'impôt. Il en restreint le champ en excluant certaines personnes de l'échange d'informations.

Exceptions au droit de communication des agents de contrôle de l'inspection du travail pour l'échange d'information dans le cadre de la lutte contre le travail illégal

- Le ministère public (article L. 82C LPF) ;
- les agents de la direction générale des finances publics, les agents de la direction générale des douanes et droit indirects et les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (article L. 83A) ;
- l'Agence nationale du contrôle du logement social (article L. 83C) ;
- l'Agence nationale de l'habitat (article L. 83D) ;
- la société mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation (article L. 83 E)
- la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (article L. 84 A)
- l'Autorité de régulation des jeux en ligne (article L. 84 B) ;
- les établissements de jeux (article L. 84 C) ;
- l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (article L. 84 D) ;
- l'Autorité des marchés financiers (article L. 84 E) ;
- les redevables du droit d'accroissement (article L. 91) ;
- les caisses de mutualité sociale agricole (article L. 95) ;
- les personnes mentionnées aux articles 277 A et 286 *quater* du code général des impôts (article L. 96 B) ;
- les intermédiaires pour des instruments financiers à terme (article L. 96 CA)
- les établissements diffuseurs ou distributeurs de services payants de programmes de télévision (article L. 96 E) ;
- le fiduciaire, le constituant, le bénéficiaire ou toute personne physique ou morale exerçant par quelque moyen un pouvoir de décision direct ou indirect sur la fiducie (article L. 96 F).

Le troisième alinéa prévoit que pour les données, notamment à caractère personnel, conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques dans le cadre de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques et par les prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, le droit de communication à l'égard des tiers est limité. Dans ce cadre, le droit de communication ne s'applique qu' « *aux seules données permettant l'identification des personnes proposant un travail, une prestation ou une activité pouvant relever des infractions constitutives de travail illégal mentionnées à l'article L. 8211-1* ».

L'avant-dernier alinéa précise les modalités d'exercice du droit de communication défini au premier alinéa. Ce droit s'exerce « *quel que soit le support utilisé pour la conservation des documents et peut s'accompagner de la prise d'extraits ou de copies* ».

Le dernier alinéa ouvre le droit de communication sur des informations relatives à des « *personnes non identifiées* ». Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés doit en préciser les conditions.

*

La commission a adopté cinq amendements rédactionnels de la rapporteure.

*

* *

CHAPITRE IV

Égalité de rémunération entre les femmes et les hommes et lutte contre les violences sexuelles et sexistes au travail

Article 61

Mesure des écarts de rémunération et actions en faveur de l'égalité professionnelle

Adopté par la commission avec modifications

L'article 61 vise à garantir le respect du principe d'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes à travail égal ou de valeur égale. Pour ce faire, il impose la mesure par les entreprises d'au moins 50 salariés des écarts de rémunération, en s'appuyant sur un indicateur chiffré et anonymisé. Il s'inscrit ainsi directement dans le plan d'action « *pour une égalité professionnelle réelle entre les femmes et les hommes* » présenté en mai 2018 par le Gouvernement.

Prolongeant l'ambition d'égalité professionnelle, l'article prévoit par ailleurs l'obligation pour les branches professionnelles de fournir un bilan de leur action en faveur de l'égalité professionnelle au sein de leur rapport annuel d'activité.

La France occupe la triste 129^e place sur 144 pays en matière d'égalité salariale, selon les dernières données du Forum économique mondial ⁽¹⁾.

Pourtant, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes repose sur le principe d'égalité des sexes, énoncé par l'article 3 du préambule de la Constitution de 1946. Elle est également consacrée par la Constitution de 1958 qui définit à son article premier l'objectif d'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales.

L'enjeu est désormais d'en assurer l'effectivité, notamment en matière salariale. Tel est précisément l'objet de l'article 61.

(1) Forum économique mondial, « *The Global Gender Gap Report 2017* », accessible ici : <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>

I. LE PASSAGE À UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ SALARIALE

A. UNE OBLIGATION D'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE QUI RELÈVE ENCORE LARGEMENT DE L'HORIZON THÉORIQUE

1. Un écart inexpliqué de 10 % à travail égal ou de valeur égale

Les inégalités professionnelles sont persistantes en France. La différence de salaire horaire brut entre les femmes et les hommes était estimée en 2015 à 15,2 %⁽¹⁾. La différence de salaire moyen – ne tenant pas compte du temps de travail, de l'expérience professionnelle ou du diplôme obtenu – était estimée, quant à elle, à 24 %⁽²⁾.

La persistance de ce second écart s'explique par plusieurs facteurs, tels que :

– l'inscription des femmes dans des filières d'études moins rémunératrices. En 2015, les femmes représentaient une majorité (70 %) des étudiants dans les formations de langues, lettres, et sciences humaines, contre 27 % en formations d'ingénieurs et 29 % en classe préparatoires aux grandes écoles (CPGE) scientifiques⁽³⁾. Les femmes sont ainsi surreprésentées dans les métiers faiblement rémunérateurs (moins de 24 000 euros annuels) : l'archéologie, l'ethnologie, la préhistoire, les arts, l'histoire, les langues ou la psychologie (où les femmes représentent 89 % des effectifs)⁽⁴⁾ ;

– les inégalités dans le déroulement de la carrière. Les femmes sont davantage exposées que les hommes aux emplois précaires et aux contrats à temps partiel, et sont freinées dans leur accès aux postes à responsabilités. En 2014, les femmes occupent quatre emplois à temps partiel sur cinq⁽⁵⁾. Comparées aux hommes, leurs chances de devenir cadres sont de 30 % inférieures⁽⁶⁾.

(1) Eurostat, Newsrelease, 7 mars 2018. Consultable sur : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8718282/3-07032018-BP-FR.pdf/b1e3aa49-b73a-4a95-99a7-e6e22962be3d>.

(2) Secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, *Vers l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*, Chiffres-clés, Edition 2017, p 18. Consultable sur : http://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2017/03/Chiffres-clés-2017_PDF-pour-mise-en-ligne.pdf.

(3) Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), *Filles et garçons sur le chemin de l'égalité, de l'école à l'enseignement supérieur*, 2017, pp. 18-19. Consultable sur : http://cache.media.education.gouv.fr/file/2017/23/5/depp-filles-et-garcons-2017_727235.pdf.

(4) Voir les travaux d'Anne Boring : http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/12/01/au-travail-les-inegalites-entre-hommes-et-femmes-apparaissent-des-apres-l-universite_5222969_3232.html.

(5) Insee, « Une photographie du marché du travail en 2014 », Insee Premières, n° 1569, octobre 2015, p. 3.

(6) Vanessa Di Paola, Arnaud Dupray, Dominique Epiphane, Stéphanie Moullet, « Accès des jeunes femmes et des jeunes hommes aux emplois cadres, une égalité trompeuse », *Céreq Bref* n° 359, octobre 2017.

Au total, un écart de 10,5 % de rémunération subsiste entre une femme et un homme à contrat, diplôme, expérience et responsabilités identiques ⁽¹⁾.

2. Une égalité professionnelle pourtant consacrée de longue date par le droit

- Le bénéfice pour chacun, sans aucune discrimination, d'« *un salaire égal pour un travail égal* » constitue un droit consacré, il y a plus de 50 ans, par l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Un quart de siècle plus tard, ce principe est explicitement décliné dans le code du travail par la loi du 22 décembre 1972 ⁽²⁾, qui prévoit que « *tout employeur est tenu d'assurer, pour un même travail ou pour un travail de valeur égale, l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes* ».

Il sera par la suite enrichi au fil des réformes nationales – sous l'impulsion par exemple de la loi « Roudy » du 13 juillet 1983 ⁽³⁾, qui précise notamment les critères pour apprécier la valeur égale du travail – et des normes européennes – qui ont particulièrement renforcé les exigences d'égalité et de non-discrimination dans ce domaine.

- Le code du travail impose ainsi aux employeurs privés comme publics de garantir l'égalité de rémunération ⁽⁴⁾ des femmes et des hommes, aux termes de l'article L. 3221-2. Les dispositions contractuelles ne respectant pas l'égalité de rémunération sont immédiatement considérées comme nulles.

Il s'agit d'une déclinaison particulière du principe d'égalité de traitement entre les salariés, qui s'oppose à ce que des salariés placés dans une situation identique soient traités différemment au regard de l'octroi d'une augmentation de salaire, d'une prime ou d'un avantage.

- L'application de cette égalité de rémunération est conditionnée, par construction, à la capacité de mesurer précisément à la fois la valeur égale d'un travail et l'égalité professionnelle – avec en son sein l'égalité salariale.

S'agissant de la valeur égale d'un travail, en premier lieu, l'article L. 3221-4 du code précité prévoit qu'elle est mesurée par les connaissances professionnelles, diplômes, pratiques ou expérience, responsabilités et charges physiques ou nerveuses qu'il requiert.

(1) DARES Analyses, *Ségrégation professionnelle et écarts de salaires femmes-hommes*, novembre 2015, n° 082, p. 3.

(2) Loi n°72-1143 du 22 décembre 1972 relative à l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes.

(3) Loi n° 83-635 du 13 juillet 1983 portant modification du code du travail et du code pénal en ce qui concerne l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

(4) Aux termes de l'article L. 3221-3 du code du travail, la rémunération est définie comme « le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum et tous les autres avantages et accessoires payés, directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au salarié en raison de l'emploi de ce dernier ».

S'agissant de l'égalité professionnelle, en second lieu, les dernières évolutions législatives ont permis de préciser les modalités concrètes de sa mesure.

La mesure de l'égalité professionnelle

La mise en œuvre effective de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et notamment de l'égalité de rémunération, doit être soutenue par des indicateurs chiffrés permettant de mesurer ces écarts et de définir des objectifs de réduction de ceux-ci. Depuis la loi dite « Génisson » du 9 mai 2001 ⁽¹⁾, l'usage d'indicateurs a été rendu obligatoire. Les accords d'entreprise ou les plans d'action en faveur de l'égalité professionnelle ont dû être successivement assortis de deux ou trois, puis trois ou quatre, indicateurs parmi huit domaines d'action (formation, embauche, rémunération, classification, articulation, qualification, promotions, et mixité des emplois), avant que le recours à l'indicateur relatif à la rémunération ne soit rendu obligatoire.

Par ailleurs, les entreprises doivent également alimenter la base de données économiques et sociales. Parmi les thèmes obligatoirement couverts par cette base figure l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au sein de l'entreprise.

En matière d'égalité professionnelle, la France peut s'inspirer d'initiatives étrangères. Le Royaume-Uni a ainsi rendu obligatoire l'affichage des écarts moyens de rémunération entre les femmes et les hommes des entreprises de plus de 250 salariés sur leur site internet et sur un site internet national depuis 2017. L'Islande va plus loin puisqu'elle a adopté en 2008 une loi pénalisant à hauteur de 400 euros par jour les entreprises de 25 salariés ne pouvant justifier, par une certification, l'égalité de rémunération en leur sein ⁽²⁾.

B. ASSURER L'ÉGALITÉ SALARIALE PAR LA MESURE SYSTÉMATIQUE DES ÉCARTS DE RÉMUNÉRATION

● Le I de l'article 61 crée un nouveau chapitre dans le code du travail, au sein du titre II du livre III relatif à l'« *égalité de rémunération entre les femmes et les hommes* ». Ce nouveau chapitre est consacré à la « *mesure des écarts éventuels et [aux] actions de correction* ».

Constitué d'un article unique, il vise à assurer le respect du principe de l'égalité de rémunération dans l'entreprise par l'établissement d'un indicateur chiffré et anonymisé mesurant les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes. Cette obligation s'imposera aux seules entreprises de plus de 50 salariés.

Jusqu'ici, les entreprises pouvaient choisir les modalités selon lesquelles elles mesuraient les écarts de rémunération. La base de données mentionnée *supra* ne mentionnait alors pas d'indicateur prédéfini. Désormais, elles devront donc effectuer cette mesure à partir d'un indicateur dont le contenu sera précisé par décret. Selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, les entreprises

(1) Loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p.436.

pourront bénéficier d'un accompagnement méthodologique et utiliser les informations déjà renseignées dans les logiciels de paie, afin de limiter le surcoût.

Selon l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de loi, la circonscription de l'usage d'un indicateur chiffré mesurant les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes aux seules entreprises de plus de 50 salariés se justifie par la nécessité de rassembler un nombre de données suffisant pour en faire une exploitation fiable. Il attire l'attention du Gouvernement sur les principes de respect de la vie privée et de la protection des données personnelles qui devront être observés dans la publication des écarts salariaux.

Les garanties d'anonymisation prévues par l'indicateur défini par décret devront donc être analysées avec attention.

Construire une méthodologie commune de mesure des écarts

La mesure précise et harmonisée des écarts de rémunération implique de définir une méthodologie commune, fondée sur ces critères objectifs de calcul.

Plusieurs options peuvent être envisagées dans ce cadre, tels que l'intégration d'un logiciel dédié dans les logiciels de paie, la création d'un outil *ad hoc* dédié ou l'utilisation de la déclaration sociale nominative (DSN).

Pour répondre à cet enjeu, le Gouvernement a confié une mission à Mme Sylvie Leyre, directrice des ressources humaines France de Schneider Electric. Une fois les conclusions de cette mission rendues en juin 2018, une phase de test est prévue à partir de septembre 2018 pour un déploiement généralisé à compter de 2019.

● Le **IV** renvoie à un décret la définition de la date d'entrée en vigueur de ce dispositif, en distinguant deux échéances selon l'effectif de l'entreprise. Ainsi, l'entrée en vigueur sera fixée au plus tard :

- au 1^{er} janvier 2019 pour les entreprises de plus de 250 salariés ;
- au 1^{er} janvier 2020 pour les entreprises dont l'effectif est compris entre 50 et 250 salariés.

II. LA RESPONSABILISATION DES BRANCHES DANS LEURS RÉSULTATS EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE

A. UNE EXIGENCE D'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE PORTÉE CONJOINTEMENT PAR LES BRANCHES ET LES ENTREPRISES

Les branches et les entreprises agissent conjointement en faveur de l'égalité professionnelle *via* la négociation collective. L'application du principe « à travail égal, salaire égal » dans les conventions collectives fait d'ailleurs l'objet d'un suivi annuel par la Commission nationale de la négociation collective.

L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes relève du champ de primauté de la branche, un accord d'entreprise ne pouvant y déroger qu'à condition d'assurer des garanties au moins équivalentes. En conséquence, les entreprises inscrivent leur action en matière d'égalité professionnelle dans le cadre défini par la branche.

La négociation de branche sur les mesures tendant à assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et sur les mesures de rattrapage tendant à remédier aux inégalités constatées est au maximum quadriennale. À défaut d'accord collectif portant sur la périodicité de cette négociation, le droit supplétif – qui prévoit une négociation triennale – s'applique.

Les entreprises conduisent elles-mêmes leurs propres négociations en matière salariale, dans le cadre de leur négociation relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et à la qualité de vie au travail. Ces négociations sont menées au maximum tous les quatre ans, selon la périodicité définie par l'accord d'entreprise. À défaut d'accord, le rythme supplétif – qui prévoit une négociation annuelle – s'applique. La possibilité de modifier la périodicité de la négociation sur l'égalité professionnelle n'est toutefois ouverte qu'aux entreprises déjà couvertes par un accord collectif ou un plan d'action en la matière.

En l'absence d'accord au terme de la négociation, il revient à l'employeur d'établir un plan d'action annuel pour garantir l'égalité professionnelle. Ce plan détermine les objectifs de progression pour l'année en venir en matière d'égalité professionnelle et définit les actions qualitatives et quantitatives permettant de les atteindre. Il est déposé auprès de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et voit sa synthèse portée à la connaissance des salariés par voie d'affichage sur le lieu de travail.

Les entreprises d'au moins 50 salariés non couvertes par un accord relatif à l'égalité professionnelle ou, à défaut, par un plan d'action, sont passibles d'une pénalité financière. Son montant, qui ne peut excéder 1 % de la masse salariale versée au titre des périodes durant lesquelles l'entreprise n'est pas couverte par un accord, est fixé par la DIRECCTE.

B. INSCRIRE LE BILAN DE L'ACTION DES BRANCHES EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE DANS LEUR RAPPORT ANNUEL

Les commissions paritaires permanentes de négociation et d'interprétation ont été mises en place par la loi du 8 août 2016⁽¹⁾, succédant aux commissions paritaires d'interprétation. Exerçant une mission d'appui aux entreprises et de veille sur les conditions de travail et d'emploi, elle doit notamment remettre

(1) Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

chaque année, à la Commission nationale de la négociation collective, un rapport annuel d'activité. Ce bilan est par ailleurs versé chaque année dans la base de données nationale publiée sur Légifrance.

La rédaction actuelle de l'article L. 2232-9 du code du travail circonscrit le champ de ce rapport au bilan des accords collectifs d'entreprise portant sur la durée du travail, les temps de repos et de congés et le compte épargne-temps, et leur impact sur les conditions de travail des salariés et sur la concurrence entre les entreprises de la branche. Le rapport peut contenir, le cas échéant, des recommandations destinées à répondre aux difficultés identifiées.

Le **II** complète ce périmètre en étendant le champ du rapport à un bilan de l'action de la branche en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Le **V** précise que ces dispositions entrent en vigueur à une date fixée par décret, au plus tard au 1^{er} janvier 2019.

III. DISPOSITION DE COORDINATION AVEC LE CODE DE COMMERCE

Les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions visées par le code de commerce ont une obligation de délibération en matière d'égalité professionnelle.

Ainsi, le conseil d'administration et le conseil de surveillance des sociétés anonyme et le conseil de surveillance des sociétés en commandite par actions délibèrent annuellement sur la politique de la société en matière d'égalité professionnelle et salariale. Ces délibérations portent notamment sur les items de la base de données économiques et sociales (BDES) relatifs à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Or, le renvoi actuellement effectué par le code de commerce vers le code du travail vise des articles abrogés par l'ordonnance du 22 septembre 2017⁽¹⁾, ayant notamment procédé à la création du comité social et économique (CSE). La coordination avec la nouvelle rédaction du code du travail n'a donc pas encore été effectuée.

Le **III** substitue ainsi au renvoi actuel à l'article L. 2323-8 abrogé – qui précisait l'accès du comité d'entreprise à la BDES – un nouveau renvoi à l'article L. 2312-36 – qui définit le même accès pour le CSE. Il se limite donc à une modification purement rédactionnelle de coordination entre les deux codes.

*

(1) Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales.

La commission a adopté sept amendements à l'article 61, modifiant sensiblement le dispositif prévu par le projet de loi initial :

– à l'initiative de la rapporteure, l'intitulé du chapitre du code du travail relatif à la mesure des écarts de rémunération a été modifié : il ne s'agit pas de mesurer des écarts « *éventuels* » et de le corriger, mais de mesurer des écarts qui sont aujourd'hui bien réels et de les supprimer ;

– l'indicateur de mesure des écarts de rémunération sera désormais accompagné d'une enveloppe de rattrapage que l'entreprise devra consacrer à la correction des écarts en trois ans. Prévue par un amendement du Gouvernement, cette disposition donnera lieu à une sanction financière si des écarts perdurent au-delà de cette échéance ;

– le contenu du bilan des branches en matière d'égalité professionnelle a été précisé par un amendement gouvernemental. Il portera notamment sur les résultats en matière de classifications et de promotion de la mixité des emplois ;

– un troisième amendement du Gouvernement procède à l'extension de la compétence des commissions paritaires régionales interprofessionnelles à la prévention du harcèlement sexuel et des agissements sexistes ;

– un dernier amendement gouvernemental précise le contenu de la délibération des conseils d'administration en matière d'égalité professionnelle ;

– un amendement de la rapporteure prévoit l'information du CSE sur la méthodologie et le contenu de l'indicateur, afin d'en garantir la publicité et la viabilité ;

– enfin, un amendement du groupe La République en Marche demande au Gouvernement la remise d'un rapport relatif à la mise en œuvre de l'indicateur. Ce rapport devra être remis au Parlement au 1^{er} janvier 2022.

*

* *

Article 62

Information sur les voies de recours en matière de harcèlement sexuel sur le lieu de travail

Adopté par la commission avec modifications

L'article 62 rend obligatoire l'affichage par l'employeur, au sein de l'entreprise, des voies de recours civiles et pénales ouvertes en matière de harcèlement sexuel ainsi que des coordonnées des autorités et services compétents, afin de les porter à la connaissance de l'ensemble des salariés de l'entreprise.

I. LA RESPONSABILITÉ DE L'EMPLOYEUR FACE AUX SITUATIONS DE HARCÈLEMENT SEXUEL

A. LA RECONNAISSANCE PROGRESSIVE DU HARCÈLEMENT SEXUEL AU TRAVAIL

Les dispositifs de prévention et de protection contre le harcèlement – sexuel comme moral – ont été progressivement inscrits et renforcés dans le code du travail.

La loi du 2 novembre 1992 ⁽¹⁾ relative à l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail a introduit un dispositif de prévention et de répression du harcèlement sexuel en modifiant le code du travail et le code pénal. Les réformes ultérieures ont par la suite élargi la définition du harcèlement sexuel dans le code pénal et le code du travail, notamment la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ⁽²⁾ qui a supprimé la référence à l'abus d'autorité.

Tirant les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au respect du principe de légalité des délits et des peines dans ce domaine ⁽³⁾, la loi du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel ⁽⁴⁾ a précisé le champ du droit applicable et a considérablement étendu le dispositif de prévention et de répression du harcèlement sexuel.

B. LA RESPONSABILITÉ DE L'EMPLOYEUR DANS LA PRÉVENTION DU HARCÈLEMENT SEXUEL

● Défini à l'article L. 1153-1 du code du travail, le harcèlement sexuel est constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés qui :

– soit portent atteinte à la dignité de la personne en raison de leur caractère dégradant ;

– soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

Sont par ailleurs assimilés au harcèlement sexuel les faits qui consistent en une forme de pression grave, même non répétée, exercée dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers.

● Il incombe à l'employeur de prévenir le harcèlement, de mettre un terme aux agissements et de les sanctionner.

(1) Loi n° 92-1179 du 2 novembre 1992 relative à l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail et modifiant le code du travail et le code de procédure pénale.

(2) Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

(3) Décision n° 2012-240 QPC du 4 mai 2012.

(4) Loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

Une obligation de sécurité de résultat s'impose donc à l'employeur, la responsabilité de ce dernier n'étant écartée que s'il a mis en œuvre toutes les mesures de prévention prévues par le code du travail – notamment en matière d'information et de formation – et qu'il a mis fin à la situation de harcèlement dès qu'il en a été avisé.

Cette obligation se traduit notamment par l'affichage de l'article 222-33 du code pénal – définissant le harcèlement sexuel et les peines associées – dans les locaux ou à la porte des locaux.

Tout salarié ou tout candidat à l'embauche a ainsi connaissance de ces dispositions.

- Trois catégories d'actions et de sanctions sont à distinguer.

Les actions civiles, en premier lieu, consistent en l'engagement par la victime du harcèlement d'une action devant le juge civil. Elles se prescrivent par cinq ans. Les syndicats représentatifs peuvent engager ladite action en lieu et place du salarié, à condition de justifier de son accord écrit. Le juge prud'homal est par ailleurs compétent pour évaluer le préjudice moral consécutif au harcèlement.

Les sanctions disciplinaires, en second lieu, s'appliquent au salarié auteur de harcèlement. Le harcèlement sexuel constitue une faute grave qui justifie le licenciement du salarié auteur de ces faits.

Les sanctions pénales, enfin, sont fixées à 30 000 euros d'amende et deux ans d'emprisonnement au plus pour la personne coupable de harcèlement.

La sanction est portée à 45 000 euros d'amende et trois ans d'emprisonnement lorsque la personne coupable a abusé de son autorité, lorsque l'acte a été commis par plusieurs personnes ou lorsqu'il a été commis par une personne dont la vulnérabilité, l'infirmité ou la précarité est connue de l'auteur des faits.

Les mesures discriminatoires dirigées contre les victimes ou témoin de harcèlement sexuel sont par ailleurs punies d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ⁽¹⁾ a modifié l'article L. 1153-5 précité pour étendre la responsabilité de l'employeur non plus seulement à la prévention des faits de harcèlement sexuel, mais aussi aux dispositions pour y mettre un terme et les sanctionner.

(1) Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

II. RENDRE EFFECTIVES LES DISPOSITIONS DE LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT SEXUEL AU TRAVAIL

A. L'INSUFFISANCE DU DISPOSITIF EXISTANT

L'affichage du seul article 222-33 du code pénal, définissant le harcèlement sexuel et les peines encourues, ne donne pas aux potentielles victimes les informations nécessaires à l'exercice de leurs droits.

Les voies de recours qui lui sont ouvertes ainsi que les interlocuteurs compétents lui restent donc inconnus en l'état actuel du droit.

B. L'AFFICHAGE DES VOIES DE RECOURS ET DES INTERLOCUTEURS COMPÉTENTS

Le **I** de l'article 62 étend l'obligation d'affichage aux actions contentieuses civiles et pénales ouvertes en matière de harcèlement sexuel, ainsi qu'aux coordonnées des services compétents.

Ces services devront figurer sur une liste établie par décret. L'étude d'impact précise d'ores et déjà qu'entreront dans son champ la médecine du travail, le défenseur des droits et l'inspection du travail ⁽¹⁾.

Le **II** renvoie à un décret la définition de la date d'entrée en vigueur du dispositif, au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

*

Cet article a été complété, au cours des débats en commission, par l'adoption de deux amendements du Gouvernement, prévoyant la désignation de référents en matière de prévention du harcèlement sexuel. Seront ainsi désignés :

- un référent dans toute entreprise d'au moins 250 salariés ;
- un référent au sein du CSE.

*

* *

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 442.

Article 62 bis

**Inclusion dans la négociation relative à l'égalité professionnelle
de l'enjeu de la lutte contre le harcèlement sexuel**

Introduit par la commission

L'article 62 *bis* intègre dans la négociation obligatoire relative à l'égalité professionnelle l'enjeu de la lutte contre le harcèlement sexuel.

L'article 62 *bis* résulte de l'adoption d'un amendement gouvernemental visant à renforcer l'appropriation de l'enjeu de la lutte contre le harcèlement sexuel par la négociation de branche.

Pour ce faire, il intègre dans la négociation obligatoire de branche relative à l'égalité professionnelle l'enjeu de la lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes. Ce rôle se traduit notamment par la mise à disposition d'outils aux entreprises pour renforcer leurs moyens de prévention.

*

* *

Article 62 ter

**Inclusion dans la négociation relative à l'égalité professionnelle
de l'enjeu d'accès à la formation et à la qualification**

Introduit par la commission

L'article 62 *ter* intègre dans la négociation d'entreprise relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et à la qualité de vie au travail l'enjeu de l'accès sans discrimination à la formation et à la qualification professionnelles.

L'article 62 *ter* résulte de l'adoption d'un amendement de M. Stéphane Viry par la commission.

Il intègre dans la négociation d'entreprise sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de vie au travail l'enjeu de la lutte contre toute discrimination en matière de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation professionnelle.

Pour ce faire, la négociation doit notamment favoriser l'accès aux mesures de formation suivantes, vérifiées à l'occasion de l'état des lieux récapitulatif tous les six ans prévu à l'article L. 6315-1 du code du travail :

- le suivi d'au moins une action de formation ;
- l'acquisition des éléments de certification par la formation ou par une validation des acquis de l'expérience (VAE) ;

– le bénéfice d’une progression salariale ou professionnelle.

*

* *

CHAPITRE V

Mesures relatives au parcours professionnel dans la fonction publique

Articles 63, 64 et 65

Prise en compte de l’activité professionnelle exercée par le fonctionnaire en disponibilité

Adoptés par la commission avec modifications

L’article 63 prévoit pour la fonction publique de l’État, la prise en compte, dans la limite de cinq années, de l’exercice d’une activité professionnelle sous le régime de la disponibilité dans l’avancement des fonctionnaires ainsi que dans l’accès aux emplois à responsabilité, sous réserve des dispositions statutaires dont ils relèvent. Il s’agit de favoriser la mobilité professionnelle.

Les articles 64 et 65 appliquent un principe identique à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.

I. LE RÉGIME DE LA DISPONIBILITÉ : UN DROIT À L’EMPLOI SANS DROIT À LA CARRIÈRE

La sortie temporaire d’un fonctionnaire de son administration d’origine s’opère généralement sous le régime de la disponibilité, caractérisé par des règles moins favorables de carrière que le détachement ou la mise à disposition.

A. LE DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE DISTINGUE TRADITIONNELLEMENT DISPONIBILITÉ, DÉTACHEMENT ET MISE À DISPOSITION

Attachés statutairement à un corps ou à un cadre (c’est l’affectation aussi appelée position normale d’activité), les fonctionnaires ne peuvent quitter temporairement ⁽¹⁾ leur administration que sous trois régimes :

- La mise à disposition maintient pleinement l’appartenance du fonctionnaire à son administration d’origine qui continue à le rémunérer. Ses droits à l’avancement et à la retraite, indissociables de son traitement dans une telle configuration, sont maintenus. Ce régime particulier doit obligatoirement être prévu par une convention entre l’administration d’origine et l’organisme d’accueil

(1) S’ils souhaitent quitter définitivement leur administration, les fonctionnaires ont par ailleurs le droit à démissionner de manière définitive.

(article 41 de la loi du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État, article 61 de la loi du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale, article 48 de la loi du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière ⁽¹⁾). L'organisme d'accueil doit appartenir à l'une des catégories limitativement énumérées.

● Le détachement ⁽²⁾ place juridiquement le fonctionnaire, en principe à sa demande ⁽³⁾, dans une administration d'accueil, pour une durée limitée, tout en maintenant ses droits à l'avancement et à la retraite dans son corps d'origine. Le traitement versé dans l'administration d'accueil sert de base au calcul de la pension de retraite.

Il est tenu compte de son avancement dans son corps d'origine pendant son détachement ⁽⁴⁾, mais aussi dans le corps d'accueil. À l'expiration du détachement, le fonctionnaire est réintégré de plein droit dans son corps d'origine. Sans qu'il fasse l'objet d'une convention, le détachement fait l'objet d'un arrêté signé par le responsable de son administration d'origine, ce qui suppose donc par conséquent son accord.

● La disponibilité ⁽⁵⁾ place le fonctionnaire, à sa demande, à l'extérieur sans qu'il puisse bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Elle peut être demandée pour tout type de motif, l'administration n'étant pas tenue d'y répondre favorablement si des nécessités de service y font obstacle (en cas de demande de disponibilité pour convenances personnelles). À l'expiration des droits à congé maladie, le fonctionnaire est placé d'office en disponibilité (disponibilité d'office).

La disponibilité est de droit lorsqu'elle motivée par les raisons familiales suivantes : élever un enfant de moins de 8 ans, donner des soins à un proche atteint d'une maladie grave ou d'un handicap, suivre son conjoint à la suite d'un déménagement ou se rendre en outre-mer ou à l'étranger pour adopter un enfant. La disponibilité ayant vocation à demeurer temporaire, l'administration se prononce à nouveau au-delà de trois ans (6 semaines s'agissant de l'adoption). La disponibilité est également de droit pour exercer un mandat d'élu local ou pour exercer une activité dans un organisme international.

(1) Les principes de la mise à disposition sont déclinés pour les trois fonctions publiques respectivement aux articles 41 à 44 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État (FPE), aux articles 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale (FPT) et à la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière (FPH).

(2) Le cadre légal du détachement est respectivement prévu aux articles 45, 64 et 51 des trois lois portant statut de la fonction publique (FPE, FPT, FPH).

(3) « Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine... il est prononcé sur la demande du fonctionnaire », article 45 de la loi du 11 janvier 1984 précitée. Les statuts de la FPT et de FPH prévoient des dispositions similaires.

(4) Sous réserve des dispositions du statut du corps d'accueil, il peut bénéficier d'un avancement dans celui-ci pendant la durée de son détachement.

(5) Le cadre légal est prévu respectivement aux articles 19 et 51, 36 et 72 ainsi que 29 et 62 des trois lois portant statut de la fonction publique (FPE, FPT, FPH).

Le fonctionnaire conserve le droit à la réintégration dans son corps d'origine. Toutefois, le refus de trois postes qui lui sont proposés peut motiver son licenciement.

Par dérogation aux principes précités, les périodes de disponibilité sont prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance retraite si celles-ci ont été prises pour élever un enfant de moins de 8 ans pour une durée maximale de trois ans.

Comment fonctionne l'avancement dans la fonction publique ⁽¹⁾ ?

Chaque corps ou cadre d'emploi de la fonction publique comprend plusieurs grades qui comprennent chacun plusieurs échelons. On distingue ainsi dans le droit à l'avancement l'avancement d'échelon et celui de grade.

L'avancement d'échelon, qui permet une augmentation de rémunération, résulte de l'expiration d'une durée à accomplir. Il dépend donc principalement de l'ancienneté, même si la durée nécessaire pour passer un échelon peut être augmentée ou réduite en fonction de la valeur professionnelle du fonctionnaire.

L'avancement de grade permet l'accès à des fonctions supérieures et à une rémunération plus élevée soit par un concours ou un examen professionnel, soit au choix sur la base de certains critères. Ces conditions de grade peuvent reposer sur l'ancienneté, la formation suivie au cours de la carrière, l'âge ou l'exercice préalable de fonctions correspondant à un niveau de responsabilité.

S'agissant de ce dernier critère, il est notamment utilisé pour les « emplois fonctionnels », postes à responsabilité proches des pouvoirs exécutifs ⁽²⁾. Ces principes, déclinés dans les différents statuts, sont applicables aux trois fonctions publiques ⁽³⁾.

B. LA DISPONIBILITÉ DES FONCTIONNAIRES RECOUVRE AUJOURD'HUI DES RÉALITÉS DIVERSES

L'étude d'impact du Gouvernement ⁽⁴⁾ illustre les singularités de la disponibilité au sein des différents régimes de mobilité disponibles, notamment pour la fonction publique d'État.

● Il s'agit de la deuxième position de mobilité pour les fonctionnaires de l'État (33,3 %) après le détachement (41,6 %) en 2015, soit 36 653 fonctionnaires (2,3 %). Plus de la moitié était en disponibilité pour convenances personnelles

(1) Les dispositions légales sur l'avancement sont prévues respectivement aux articles 56 à 59, 49, 50, 77 à 80 et 66 à 70 des lois portant statut des trois fonctions publiques (FPE, FPT, FPH).

(2) Pour la fonction publique d'État, les directeurs d'administration centrale, les commissaires généraux, les hauts commissaires, les ambassadeurs, les préfets, les recteurs d'académie, le secrétaire général du Gouvernement, les secrétaires généraux et directeurs généraux des ministères, les directeurs d'établissements publics, entreprises publiques ou sociétés nationales. Dans la fonction publique territoriale, les emplois de cabinet, les directeurs généraux des plus grosses collectivités ou des établissements locaux les plus importants. Dans la fonction publique hospitalière, il s'agit des fonctions de directeurs d'hôpital.

(3) Et pour les militaires, au sein du code de la défense.

(4) p. 444 à 447.

(donc d'autres motifs que familiaux ou maladie), auxquels il faut ajouter 1,2 % qui étaient en disponibilité pour créer ou reprendre une entreprise. 42 % des mobilités des fonctionnaires de l'État sont le fait des agents de catégorie A+.

Les chiffres seraient encore plus importants dans la fonction publique territoriale (66,7 % de disponibilité pour convenances personnelles ou pour création ou reprise d'entreprise). Les chiffres sont moins bien connus pour la fonction publique hospitalière.

Le constat est donc double : peu de fonctionnaires sont placés hors de leur position d'origine, d'une part, mais lorsqu'ils le sont, la disponibilité constitue l'un des modes privilégiés de ces mobilités (le seul pour aller dans le secteur privé), majoritairement motivée par d'autres éléments que les contraintes de la vie familiale ou de santé, d'autre part.

● S'agissant de ce premier constat, il n'est probablement pas satisfaisant qu'un si faible nombre de fonctionnaires utilisent ces facultés de mobilité alors qu'on estime qu'un quart des salariés du privé change d'employeurs chaque année, que 52 % des actifs ont déjà connu au moins trois métiers dans une carrière⁽¹⁾, et que 51 % des jeunes de moins de 35 ans considèrent la mobilité professionnelle comme un souhait⁽²⁾. S'agissant du second, il témoigne comme en creux que la disponibilité est vraisemblablement déjà utilisée pour construire de nouveaux parcours professionnels.

Il convient dès lors de s'interroger sur le sens de ces allers-retours entre le statut de fonctionnaire et d'autres types d'activité professionnelle, qui traduisent un besoin de changer de métier dans son parcours professionnel.

Si cette logique de parcours, fait l'objet d'une meilleure reconnaissance par notre droit du travail et notre droit de la protection sociale, le droit de la fonction publique, qui s'appuie sur les trois positions précédemment décrites, semble encore fonctionner à rebours de cette nouvelle appréhension des carrières.

II. LES ARTICLES 63 À 65 PROPOSENT DE RECONNAÎTRE LA RICHESSE DE LA CARRIÈRE PROFESSIONNELLE DES FONCTIONNAIRES

Les articles 63 à 65 proposent de mieux tenir compte des apports d'une carrière diversifiée des fonctionnaires, y compris lorsqu'ils exercent des activités professionnelles en dehors de leur administration d'origine.

(1) Les instituts statistiques publics n'ont malheureusement pas conduit d'études sur ce point mais on trouve ces statistiques dans une étude importante conduite par l'observatoire des trajectoires professionnelles attaché au groupe Adecco dans une étude de 2016 : http://www.groupe-adecco.fr/wp-content/uploads/2016/12/Infographie_OTP-1.pdf

(2) Sondage Opinionway réalisé pour le magazine l'Étudiant, juin 2016, <https://www.letudiant.fr/jobsstages/exclusif-les-jeunes-pensent-changer-quatre-fois-d-emploi-au-cours-de-leur-vie.html>

Les trois fonctions publiques se voyant appliquer des règles, souvent similaires, mais issues de trois lois différentes, trois articles modifient respectivement chacun des statuts.

L'article **63** modifie le régime de la disponibilité des fonctionnaires de l'État prévu notamment à l'article 51 de la loi du 11 janvier 1984 ⁽¹⁾.

Le **I** de l'article 63 modifie ce dernier en prévoyant le maintien des droits à l'avancement pendant au plus cinq ans lorsque le fonctionnaire exerce pendant sa disponibilité une « *activité professionnelle* ». Celle-ci s'entend classiquement d'une activité salariée ou de travail indépendant.

Cette période est assimilée à des « *services effectifs* » dans le corps du fonctionnaire. Cette notion est une unité de compte régulièrement utilisée par le pouvoir réglementaire pour apprécier l'ancienneté dans le corps. En prévoyant cette assimilation, le texte permet la comptabilisation des années passées à exercer une activité professionnelle à l'extérieur de l'administration d'origine dans la prise en compte d'un certain nombre de durées minimales (pour accéder à un échelon, un grade, accéder à une mobilité, etc.).

La période d'activité professionnelle ne peut en revanche être prise en compte dans la période minimale de service prévue dans certains corps. Par exemple, les anciens élèves de l'École nationale d'administration ⁽²⁾, de l'École normale supérieure ⁽³⁾ ou de l'École Polytechnique ⁽⁴⁾ qui doivent rembourser leurs frais de scolarité s'ils ne donnent pas dix ans de leur carrière au service de l'État. Bien qu'assimilée à une période de services effectifs, la disponibilité pour exercice d'une activité professionnelle ne saurait être déductible de telles obligations qui ont précisément pour objet la prise en charge des études de certains fonctionnaires à une durée minimale de lier.

Cette période d'exercice professionnel en dehors de son corps peut en revanche être prise en compte dans une promotion à un grade dont l'accès est subordonné à l'occupation préalable de certains emplois ou à l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilité, en particulier les grades à accès fonctionnels. Cette intégration des compétences et expériences, notamment dans la gestion d'équipes, dans les éléments qui peuvent être pris en compte pour l'accès à des emplois de haute responsabilité n'est pas systématique, contrairement au principe du maintien de l'avancement. Elle dépend des statuts particuliers de chaque corps qui fixeront les

(1) Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

(2) Voir par exemple le décret n° 2014-1370 du 14 novembre 2014 relatif à la rupture de l'engagement de servir des anciens élèves de l'École nationale d'administration qui prévoit les conditions de remboursement dans cette hypothèse en fonction de la durée de service.

(3) Un principe identique est prévu à l'article 20 du décret n° 2013-1140 du 9 décembre 2013 relatif à l'École normale supérieure.

(4) Décret n° 2015-566 du 20 mai 2015 relatif au remboursement des frais d'entretien et d'études par certains élèves de l'École polytechnique.

règles applicables. Cette souplesse est de nature à pouvoir adapter les critères d'équivalence au plus près des exigences des emplois concernés.

Le **II** prévoit une application immédiate du maintien de l'avancement aux nouvelles mises en disponibilité et aux renouvellements de disponibilité. Les mises en disponibilité en cours se voient donc appliquer le régime actuel jusqu'à leur terme.

Le **III** précise que ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des corps de la fonction publique et notamment à ceux recrutant par la voie de l'École nationale d'administration et de l'École polytechnique et aux corps de niveau comparable.

L'**article 64** applique des principes identiques à la fonction publique territoriale.

L'**article 65** fait de même pour la fonction publique hospitalière.

*

La commission a adopté respectivement aux articles 63, 64 et 65 trois amendements de précision du Gouvernement. Ils précisent notamment que les activités professionnelles prises en compte pour l'accès à une fonction nécessitant l'exercice préalable de fonctions d'encadrement doivent être comparables aux emplois visés.

*

* *

CHAPITRE VI Dispositions d'application

Article 66

Habilitation à prendre par ordonnances les mesures de coordination et de correction des dispositions du présent projet de loi

Adopté par la commission sans modification

L'article 66 propose d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour garantir la cohérence et l'exactitude des dispositions issues du présent projet de loi, et pour les adapter aux collectivités et territoires d'outre-mer.

Le présent projet de loi qui comporte soixante-six articles réécrit une part substantielle du code du travail :

– la sixième partie fait ainsi l'objet d'une refonte conséquente en raison de la réunion de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue au sein de la formation professionnelle ;

– les réformes de l’indemnisation chômage, relatives à l’emploi des travailleurs écartés de l’emploi, des travailleurs détachés, du travail illégal, de l’égalité professionnelle et du parcours professionnel de la fonction publique nécessitent de nombreuses modifications dans les troisième, cinquième et huitième parties du code.

– le projet de loi modifie également un nombre important de dispositions dans huit autres codes ⁽¹⁾.

Sa bonne mise en œuvre pourrait par conséquent nécessiter plusieurs nouvelles interventions d’ordre essentiellement technique dans le domaine de la loi.

L’article 66 habilite le Gouvernement, pour un délai fixé à douze mois, à modifier certaines dispositions législatives dans trois séries d’hypothèses.

● En premier lieu, la loi elle-même pourrait nécessiter des mesures de coordination et de mise en cohérence, dont la nécessité se serait révélée après l’adoption du texte. Ces modifications compléteraient ainsi les nombreuses dispositions du projet de loi qui ont déjà pour objet de prévoir la mise en cohérence des textes et d’harmoniser l’état du droit ⁽²⁾.

La rapporteure entend s’assurer que les ordonnances prises sur le fondement de cette habilitation portent bien sur des mesures rendues nécessaires « *par les dispositions de la présente loi* », d’une part, et soient bien circonscrites à des mesures de « *mise en cohérence* », d’autre part, les équilibres trouvés sur le projet de loi n’ayant pas vocation à être remis en cause dans le cadre d’une telle habilitation.

● En deuxième lieu, l’habilitation porte sur la correction d’erreurs matérielles ou d’incohérences résultant de la rédaction du projet de loi mais aussi des évolutions législatives « *consécutives à la présente loi* ».

S’agissant de cette dernière hypothèse, l’étude d’impact fait référence à la correction des erreurs matérielles ou des incohérences du code du travail à la suite non seulement de la présente loi, mais aussi de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie, à la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l’emploi et à la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ⁽³⁾.

(1) Code de l’éducation, code de la sécurité sociale, code de commerce, code général des collectivités territoriales, code du sport, code de la santé publique, code de la propriété intellectuelle.

(2) L’article 20 habilite notamment le Gouvernement à harmoniser par voie d’ordonnances les procédures de recouvrement avec le transfert aux URSSAF de la mission de collecte des contributions prévues à l’article 17. Sur ces points, on pourra utilement se reporter aux commentaires des articles 17 à 20.

(3) Étude d’impact du gouvernement sur le projet de loi, p. 454.

La rapporteure souhaite attirer l'attention sur le fait que la rédaction actuelle de l'article propose d'habiliter le gouvernement à corriger les erreurs matérielles et incohérence apparues en conséquence du présent projet de loi. Si une lecture extensive de cette disposition peut concerner les ordonnances prises sur les habilitations prévues dans le texte, elle ne saurait concerner des lois déjà entrées en vigueur.

- Enfin, le présent article propose, par un procédé usuel, d'habiliter le Gouvernement à prendre les mesures d'adaptation aux collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon afin de prendre pleinement en compte leurs spécificités.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution, il est prévu qu'un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai fixé à trois mois à compter de la publication. À défaut d'un tel dépôt, ces ordonnances deviendraient caduques.

*

* *