

RAPPORT D'INFORMATION

M. François PATRIAT
Sénateur

Pour une réforme de la taxe d'apprentissage

<p>VERSION SOUS EMBARGO Conférence de presse du mardi 23 avril à 9 heures</p>

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES CHIFFRES CLÉS DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE	9
SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX CONSTATS ET PRÉCONISATIONS DE RÉFORME	10
I. PRÉSENTATION DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE	11
A. L'ORIGINE DU DISPOSITIF ET SES ÉVOLUTIONS SUCCESSIVES	11
1. <i>Un bref historique de la création de la taxe d'apprentissage</i>	11
2. <i>Les réformes récentes</i>	11
B. L'ARCHITECTURE ACTUELLE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE	12
1. <i>La taxe d'apprentissage est décomposée en deux parties</i>	12
a) <i>Le « quota »</i>	12
b) <i>Le « hors quota »</i>	14
2. <i>Le schéma de collecte et de répartition de la taxe d'apprentissage</i>	14
a) <i>L'évolution de la collecte</i>	14
b) <i>Les principes de répartition du produit de la taxe</i>	15
3. <i>Les contributions annexes</i>	18
a) <i>La contribution pour le développement de l'apprentissage (CDA)</i>	18
b) <i>La contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)</i>	18
c) <i>La taxe d'apprentissage et les contributions annexes représentent un total de 2,8 milliards d'euros</i>	19
II. LA COLLECTE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE : UN CIRCUIT TROP COMPLEXE POUR ÊTRE EFFICIENT	20
A. LES EFFETS SECONDAIRES DE L'INTERMÉDIATION DES ORGANISMES COLLECTEURS AGRÉÉS (OCTA)	20
1. <i>Un dispositif hétérogène</i>	20
2. <i>Une collecte dispersée</i>	21
B. LES PROBLÈMES CONSTATÉS	22
1. <i>Des procédures d'agrément non coordonnées</i>	22
2. <i>Un contrôle malaisé et déficient</i>	24
III. LA RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE : UN DISPOSITIF SANS VÉRITABLE GOUVERNANCE	24
A. LES PRINCIPES DE RÉPARTITION DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE ET DE LIBRE AFFECTATION PAR LES ENTREPRISES	24
1. <i>Les règles de base régissant les versements effectués par les entreprises</i>	24
1. <i>... et la liberté d'affectation des fonds par les entreprises</i>	25
B. ABSENCE DE PILOTAGE DE LA RÉPARTITION DES FONDS ET GOUVERNANCE ÉCHAPPANT À L'ÉTAT COMME AUX RÉGIONS	26
1. <i>Le circuit de la taxe d'apprentissage</i>	26
2. <i>La dérive du dispositif</i>	27

IV. PISTES ET PRÉCONISATIONS POUR UNE RÉFORME DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE :	28
A. UNE REFORME PROFONDE EST NÉCESSAIRE ET URGENTE	28
1. <i>Une situation insatisfaisante</i>	28
a) Des réformes ont été engagées... ..	28
b) ... mais trop de recommandations sont restées sans suite.....	28
2. <i>Les orientations devant sous-tendre la réforme</i>	29
a) Simplification	29
b) Décentralisation.....	29
c) Paritarisme.....	29
B. RATIONALISER LA COLLECTE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE	30
1. <i>Les pistes alternatives envisageables</i>	30
a) Confier la collecte aux régions.....	30
b) Instaurer un collecteur unique en recourant au réseau des URSSAF	30
c) Adosser la collecte sur celle de la formation professionnelle	30
d) Rationaliser le dispositif actuel en réduisant le nombre des OCTA.....	31
2. <i>Les préconisations de simplification</i>	31
a) Simplifier la collecte.....	31
b) Simplifier l'architecture de la taxe et des contributions annexes.....	31
C. RECENTER LA GOUVERNANCE DE LA TAXE VERS LE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE	32
1. <i>Les objectifs recherchés</i>	32
2. <i>Les préconisations relative à la gouvernance</i>	33
a) Augmenter la part de la taxe d'apprentissage affectée à l'apprentissage	33
b) Accroître la part confiée aux régions dans la gouvernance de la répartition des fonds.....	33
c) Etudier la suppression de la distinction quota/hors quota ou en rééquilibrer la répartition.....	33
3. <i>Alimenter la réflexion dans la perspective de l'élaboration d'un prochain projet de loi pour une réforme de la formation professionnelle</i>	34
a) Un scénario de simplification de la taxe d'apprentissage... ..	34
b) ... et quelques projections chiffrées à verser au débat.....	35
EXAMEN EN COMMISSION	39
ANNEXES	49
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49
ANNEXE 2 - LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » (CAS « FNDMA »)	52
ANNEXE 3 - RÉPONSE DE LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La commission des finances a confié à votre rapporteur spécial le soin de conduire, en application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une mission de contrôle sur la répartition du produit de la taxe d'apprentissage, ayant pour objet d'évaluer les enjeux qui s'attachent à la collecte de cet impôt, ainsi que de dresser un bilan sur l'utilisation des différentes composantes de cette taxe au profit de l'apprentissage.

A première vue, ce prélèvement sur les entreprises, de l'ordre de deux milliards d'euros par an, ne représente qu'une partie minoritaire de l'ensemble des fonds consacrés à la formation professionnelle (31,5 milliards d'euros)¹ et, dans cet ensemble, à l'apprentissage (8 milliards d'euros)². Néanmoins, il s'agit d'un enjeu majeur de financement dont on peut s'interroger sur l'efficacité des modes de collecte et de répartition, à l'heure où la priorité est donnée à l'emploi et à la formation, mais aussi à la réduction du déficit et à la meilleure utilisation possible du produit de l'impôt.

I. LES CONSTATS ISSUS DES TRAVAUX DE CONTRÔLE

A. UN DISPOSITIF TROP COMPLEXE

Les auditions entamées à l'automne 2012 ont permis d'identifier une série d'éléments confortant la nécessité d'engager une réforme profonde de la taxe d'apprentissage. Celle-ci est un impôt versé par les entreprises qui contribue financièrement au développement de l'apprentissage et de l'enseignement technologique et professionnel. Au-delà du fait que cette taxe n'a, de fait, pas pour seule vocation le financement de l'apprentissage, il s'agit **d'un dispositif d'une redoutable complexité tant dans ses modalités de collecte que de répartition.**

Depuis la loi du 27 février 2002 dite de modernisation sociale, qui a procédé à une réforme d'ensemble du système de formation professionnelle et de collecte de la taxe d'apprentissage, tous les rapports de l'inspection

¹ Source : fascicule « Formation professionnelle » annexé au projet de loi de finances pour 2013.

² Source : Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV). Il convient de préciser que le document de synthèse le plus exhaustif et le plus récent est intitulé « le financement et les effectifs de l'apprentissage en France » et a été établi en décembre 2012 sur la base de données 2010.

générale des affaires sociales (IGAS) ou de l'inspection générale des finances (IGF) n'ont cessé de mettre en évidence un dispositif juridique de collecte trop complexe pour les entreprises comme pour l'administration, mal respecté et insuffisamment contrôlé.

En outre, l'ensemble de ces rapports, mais aussi les auditions, ont permis de souligner le caractère peu transparent et illisible de la redistribution du produit de cette taxe. En 2009, un contrôle de l'IGAS apportait déjà la conclusion suivante : « *près de la moitié des versements sont littéralement saupoudrés sans garantie quant à leur finalité et à leur pertinence* »¹.

B. LES DÉRIVES DES DISPOSITIFS DE COLLECTE ET DE RÉPARTITION DE LA TAXE

Puis, au terme de ce cycle d'auditions et sur la base des réponses de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial², **les premiers constats effectués peuvent être qualifiés de « très critiques » sur la collecte et la répartition de la taxe d'apprentissage** et peuvent se résumer à cette formule : « *ni l'Etat, ni les régions n'ont la main* » sur la répartition de la taxe d'apprentissage.

Ainsi, la DGEFP a pointé de **nombreuses dérives, parfois graves, des dispositifs de collecte et de répartition.**

S'agissant de la collecte :

- celle-ci est effectuée par un grand nombre d'organismes (141 dont 63 établissements consulaires, 55 organismes de collecte de la taxe d'apprentissage (OCTA) nationaux et 23 OCTA régionaux) alors que seuls les dix plus « gros » concentrent plus de la moitié (51 %) de la collecte totale ;

- plusieurs modes d'habilitation des organismes de collecte coexistent (ministères en charge de l'emploi, de l'éducation nationale, de l'agriculture et préfets de région) ;

- le système conduit à une concurrence entre les principaux organismes de collecte et génère des pratiques anormales ;

- une telle situation entraîne une « très grande hétérogénéité » des performances de gestion des organismes de collecte.

S'agissant de la répartition :

- la gouvernance des OCTA ne favorise pas la réponse aux besoins des territoires dans les décisions d'affectation de la TA. Il en ressort que contrairement au principe de « libre affectation » de la TA par l'entreprise, les OCTA sont de fait les seuls décideurs de l'affectation des fonds (soit la liberté

¹ Rapport de l'IGAS n° RM 2008-131 P « Contrôle de plusieurs OCTA – Un dispositif mal maîtrisé dont près de la moitié des dépenses sont littéralement saupoudrées » (mars 2009).

² Cf. annexe III.

d'affectation est relative, soit celle-ci est pratiquée au niveau de la branche professionnelle et autofinance l'appareil de formation qu'elle gère en direct) ;

- compte tenu des faiblesses des procédures d'agrément et de l'hétérogénéité des acteurs, le dispositif actuel ne prévoit aucune mutualisation dans la répartition des fonds collectés, alors même qu'il pourrait s'agir d'un objectif attendu d'une taxe à caractère fiscal ;

- le système actuel de listes préfectorales ne permet pas d'identifier avec précision les formations éligibles au financement de la TA et les organismes qui les dispensent. Ce problème réglementaire d'affectation des fonds de la taxe d'apprentissage ne favorise pas prioritairement le financement des établissements qui en auraient le plus besoin.

Ces constats sont développés plus en détail dans le corps du présent rapport.

II. LES ORIENTATIONS FORMULÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

A. UNE RÉFORME PROFONDE DU DISPOSITIF...

Les constats et dérives signalés concernant les OCTA plaident pour une réforme profonde de la collecte qui doit précéder ou accompagner une non moins importante refonte du mécanisme de répartition. Votre rapporteur spécial formule des orientations précises :

- simplifier, clarifier et homogénéiser la collecte ;

- introduire un pilotage régional dans la répartition de la TA en fonction des priorités de formation définies au travers du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) ;

- introduire le paritarisme au sein d'une nouvelle gouvernance réunissant l'Etat et les acteurs de la formation professionnelle autour de la région comme pilote du dispositif.

Voici brièvement synthétisés les principaux constats et préconisations issus des travaux de la mission de contrôle. Par ailleurs, de nombreux autres problèmes, parfois plus techniques, mettent en lumière l'opportunité d'engager une réforme ambitieuse de la taxe d'apprentissage. Les deux motifs suivants en illustrent la nécessité :

- le contrôle de la collecte est déficient. Ainsi, l'administration fiscale ne dispose plus de l'information relative au paiement de la taxe par les entreprises. Dans les faits, ce sont les employeurs qui auto-liquident et s'autocontrôlent dans leurs obligations de versement ;

- il n'existe aucune articulation des financements par la taxe et par les régions. Si les régions perçoivent 22 % de la taxe d'apprentissage via le fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, le reste de

la taxe est réparti sans stratégie globale autre que celle suivie par chaque entreprise ou organisme collecteurs.

B. ... QUI DOIT S'INSCRIRE DANS UN PROJET GLOBAL DE REVALORISATION DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A l'évidence, l'empilement des réformes législatives intervenues depuis 2002 n'a pas remédié à cet état de fait. Cinq lois ont concerné la taxe d'apprentissage, dont la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie qui a créé la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) pour les entreprises de 250 salariés et plus n'ayant pas atteint le quota de 3 % d'alternants dans leur effectif. Il faut également regretter que cette loi ait lancé la réforme des organismes paritaires de collecte agréés (OPCA) des fonds de la formation professionnelle sans prendre la peine d'intégrer dans son champ d'application les OCTA. Il s'agissait donc d'une « occasion ratée » qui a fait perdre quatre précieuses années qui auraient pu être utilement mises à profit pour moderniser et clarifier le dispositif de collecte.

L'urgence n'est donc plus à démontrer quant à la nécessité, pour le présent Gouvernement, de réformer la collecte et la répartition de la taxe d'apprentissage.

Le 4 mars dernier, le Président de la République a annoncé le lancement d'une concertation avec les partenaires sociaux pour préparer un projet de loi sur la formation professionnelle et sur l'apprentissage qui devra être prêt pour la fin de l'année 2013. **Le présent rapport a donc pour objet d'apporter une première contribution à cette concertation en présentant des constats puis des pistes et des préconisations pour une réforme de la taxe d'apprentissage sur la base d'un scénario précis et de données estimatives chiffrées.**

LES CHIFFRES CLÉS DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

Le nombre global d'apprentis

Le « stock » actuel des contrats d'apprentissage en cours s'établit à 435 000 apprentis.

Les projections montrent qu'au rythme de croissance annuelle actuelle du nombre d'apprentis, il n'est pas envisageable d'atteindre le fameux objectif de 600 000 apprentis en 2015 avancé par le précédent Gouvernement. En effet, la projection de la tendance actuelle situe l'objectif à 470 000 en 2015 et 500 000 en 2017. C'est donc à juste titre que la décision n° 23 du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, prévoit de « *favoriser l'embauche de jeunes en apprentissage dans les PME avec l'objectif de 500 000 apprentis en 2017* ».

Le montant de la dépense pour l'apprentissage

Selon le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), en 2010, 8 milliards d'euros ont été consacrés au financement de l'apprentissage dont :

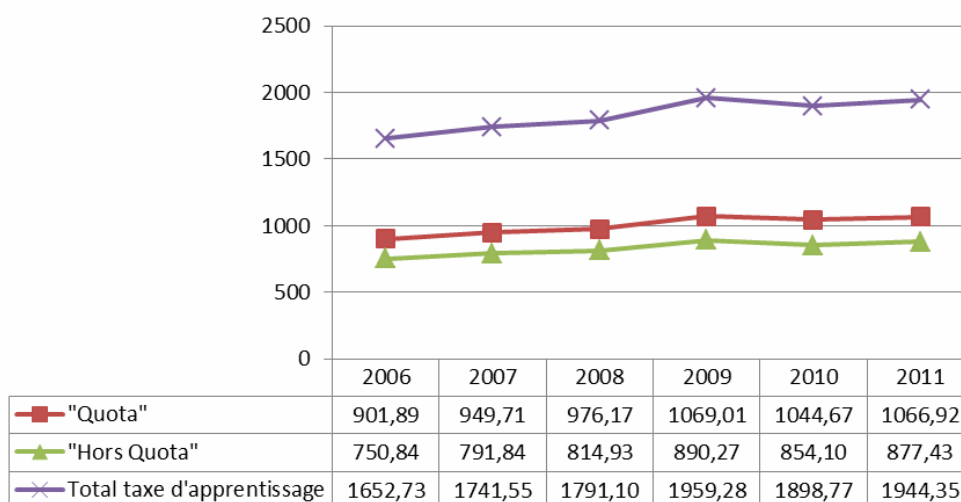
- 3,3 milliards d'euros soit 41 % proviennent des entreprises (entreprises assujetties et employeurs) ;
- 2,2 milliards d'euros de l'Etat (27 %) ;
- et 2 milliards d'euros (24 %) des Régions.

La part de la taxe d'apprentissage dans le financement de l'apprentissage

En 2011, sur le montant total collecté de 1 944,36 millions d'euros, 52 % des fonds relèvent du quota et 48 % du hors quota, le montant des fonds effectivement s'élevait en 2011 à la somme de 1 916,05 millions d'euros, après déduction des frais de collecte et de gestion des OPCA. Les flux de répartition de la taxe aboutissent à ce que l'apprentissage est en réalité destinataire de près de 1,2 milliard d'euros soit 62 % des fonds de la taxe d'apprentissage par un report de fonds issus du « hors quota » vers le « quota »¹.

L'évolution de la collecte de la taxe d'apprentissage de 2006 à 2011

(en millions d'euros)



Source : d'après les données communiquées par la DGEFP

¹ Cf. infra.

SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX CONSTATS ET PRÉCONISATIONS DE RÉFORME

I. Les principaux constats

Un système de collecte trop complexe pour être efficient :

- un dispositif hétérogène réparti entre 141 OCTA dont 63 établissements consulaires, 23 organismes ayant une habilitation régionale et 55 OCTA nationaux ;
- une collecte dispersée (les 10 plus gros OCTA collectent plus de la moitié (51 %) de la collecte totale et la collecte moyenne est de 13,5 millions d'euros tandis que 78 OCTA déclarent une collecte inférieure à 10 millions d'euros) ;
- des procédures d'agrément sources de dérives (chevauchement géographique et métier des OCTA, empêchant ainsi toute visibilité de la collecte et de son processus de répartition ; concurrence entre les principaux organismes de collecte et développement de pratiques anormales ; grande hétérogénéité des performances de gestion des organismes de collecte) ;
- un contrôle de la collecte déficient (le système actuel de listes préfectorales ne permet pas d'identifier avec précision les formations et établissements éligibles ; l'administration fiscale ne dispose plus de l'information relative au paiement de la TA).

Un circuit de répartition du produit de la taxe d'apprentissage sans véritable gouvernance : la gouvernance Etat-Région ne porte que sur 22 % du total et la liberté d'affectation par les entreprises est relative et dépend des choix opérés par les OCTA.

II. Les préconisations de réforme

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

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

Les préconisations pour simplifier l'architecture de la taxe :

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

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

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

I. PRÉSENTATION DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

A. L'ORIGINE DU DISPOSITIF ET SES ÉVOLUTIONS SUCCESSIVES

1. Un bref historique de la création de la taxe d'apprentissage

Sous l'ancien régime, l'apprentissage était un procédé de formation développé au sein des corporations par lequel les maîtres compagnons transmettaient leur savoir-faire professionnel aux apprentis. L'abolition des corporations en juin 1791 par la loi dite « Le Chapelier » a mis fin à cette organisation professionnelle.

Au 19^{ème} siècle, l'absence de régulation de ce secteur et les abus qui se sont fait jour en matière de conditions de travail ont conduit le législateur à créer le contrat d'apprentissage en 1851. Puis en 1925, la taxe d'apprentissage a été instituée en même temps que la création des chambres de métiers. Dès l'origine, cette taxe, dont le produit était inscrit au budget de l'Etat, avait pour objet de contribuer aux dépenses nécessaires au développement de l'enseignement technique et de l'apprentissage.

Aujourd'hui, le système de financement de l'apprentissage et de l'affectation d'une partie du produit de cette taxe vers les centres de formation des apprentis (CFA) sous la tutelle des conseils régionaux résulte, d'une part, de la loi du 16 juillet 1971 qui demeure le fondement juridique de l'architecture de collecte et de répartition de la taxe, d'autre part, de la loi du 7 janvier 1983 qui a opéré le transfert de l'Etat aux régions des compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

2. Les réformes récentes

Les réformes récentes ont porté sur la **modernisation, en 2002, du dispositif de collecte en le faisant reposer quasi exclusivement sur les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA)** selon des modalités d'habilitation définies aux niveaux régional et national (*cf. infra*).

A côté de la taxe d'apprentissage ont été créées deux autres contributions destinées à financer l'apprentissage :

- en 2004, la **contribution au développement de l'apprentissage (CDA)** ;

- en 2006, la majoration de la taxe d'apprentissage pour les entreprises de plus de 250 salariés qui n'atteignent pas un quota de contrats en alternance, remplacée en 2009 par la **contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)** qui fonctionne selon un principe similaire de « malus ».

Ces contributions seront plus amplement détaillées dans la suite du rapport.

Enfin, en application de la loi de finances rectificative pour 2011 (article 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011) et à compter de 2012, le quota doit augmenter progressivement¹ jusqu'à atteindre 59 % en 2015. Concomitamment, le fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA) a été transformé en compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS « FNDMA »)². Parallèlement aux crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi », ce compte spécial a pour objet de regrouper les moyens destinés à prendre en charge la péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage, les contrats d'objectifs et de moyens Etat-régions et d'inciter financièrement les entreprises à respecter les quotas en matière d'alternance.

B. L'ARCHITECTURE ACTUELLE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

1. La taxe d'apprentissage est décomposée en deux parties

La taxe d'apprentissage est un prélèvement dû par toutes les entreprises ayant au moins un salarié et soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux. Le montant collecté correspond au **taux de 0,50 % des salaires versés dans l'ensemble des départements** autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle pour lesquels le taux est de 0,26 %.

Elle est décomposée en **deux parties communément identifiées comme le « quota » et le « hors quota »**.

a) Le « quota »

Le quota est la fraction de la taxe d'apprentissage obligatoirement réservée au développement de l'apprentissage. Il était fixé à 52 % du montant de la taxe en 2011 (53 % en 2012).

Concrètement, chaque année, les entreprises doivent consacrer à l'apprentissage proprement dit un « quota » égal à 52 % du montant de leur taxe d'apprentissage. Ce quota est constitué des dépenses libératoires suivantes :

¹ A compter de la taxe d'apprentissage versée en 2012, la part du quota est de 53 % et celle du hors quota ramenée de 48 % à 47 % conformément aux dispositions du décret n° 2011-1936 du 23 décembre 2011.

² La loi de finances rectificative pour 2011 a remplacé l'ancien Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) par un nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA). Conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce CAS constitue une mission budgétaire.

- le versement au titre du CAS FNDMA précité égal à 22 % de la taxe d'apprentissage. Ce versement doit être effectué préalablement à toutes les autres dépenses libératoires. L'organisme collecteur le reverse intégralement au Trésor public, celui-ci en affectant le produit au FNDMA créé à cet effet (*cf.* encadré ci-dessous) ;

- l'autre fraction du quota, dite « quota libre » (soit 30 % de la taxe) est destinée au concours financier aux centres de formation des apprentis (CFA) où sont inscrits les apprentis employés par l'entreprise, au prorata du nombre d'inscrits dans chacun d'eux.

**Un éclairage « historique » sur l'origine du taux de 22 %
de la taxe d'apprentissage en faveur du CAS FNDMA**

A la lumière de la création du CAS FNDMA, l'attention de votre rapporteur spécial avait été attirée sur la pertinence du maintien du taux de 22 % du quota de la taxe d'apprentissage au titre d'une des recettes du compte spécial, mais aussi sur la complexité des modalités de collecte et de répartition du produit de taxe d'apprentissage.

En effet, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a rendu plus transparentes la collecte et la répartition de la taxe d'apprentissage à travers la création du FNDMA. Se substituant au Fonds de péréquation de la taxe d'apprentissage (FNPTA), le FNDMA a eu pour mission de recevoir les versements effectués au Trésor public par une personne ou entreprise redevable de la taxe d'apprentissage afin de s'acquitter de tout ou partie de cette dernière ou par les OCTA et de les reverser aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFPC).

Ses ressources étaient alors constituées des ressources de l'ex FNPTA (151 millions d'euros), des recettes supplémentaires provenant de la suppression de certains chefs d'exonération (185,6 millions d'euros), des recettes correspondant aux sommes alors perçues à titre résiduel par le Trésor public (25 millions d'euros) et des économies de frais de gestion (3 millions d'euros), soit un total de 364,6 millions d'euros.

Préalablement à l'adoption de la loi du 18 janvier 2005 précitée, le montant de la taxe d'apprentissage se répartissait comme suit : 60 % au titre du barème ou hors quota (financement des premières formations technologiques et professionnelles) et 40 % au titre du quota (30 % affectés au CFA et 10 % au titre de la péréquation).

A l'issue de la réforme, la répartition du montant de la taxe d'apprentissage a été la suivante :

- 48 % au titre du barème ;

- 52 % au titre du quota, lui-même réparti comme suit : 30 % de la taxe dédiés au financement des CFA, 10 % au titre de la péréquation et 12% au titre des COM.

La jonction de la péréquation (10 % de la taxe d'apprentissage) et des COM (12 % de ladite taxe), au sein du FNDMA nouvellement créé, a abouti à un fléchage d'un montant global s'élevant donc à 22 %.

Source : réponse au questionnaire budgétaire relatif à la loi de finances pour 2013

b) Le « hors quota »

Le hors quota – également dénommé « barème » – permet d’assurer le financement des premières formations technologiques et professionnelles. Il était égal à 48 % de la taxe en 2011 (47 % en 2012).

Dès lors qu’ont été respectés les versements du quota de 52 %, dont 22 % au titre du FNDMA et 30 % au titre du quota libre, les autres dépenses, dites « hors quota », représentent 48 % du montant de la taxe. Ces autres dépenses sont composées, outre des **frais liés à l’accueil des apprentis**, de **toutes les sommes versées par l’intermédiaire des OCTA en vue de favoriser les premières formations technologiques et professionnelles, qu’elles se déroulent sous statut scolaire** (par exemple les enseignements dispensés dans les lycées professionnels) **ou sous statut d’apprenti**. Une partie du hors quota peut donc aller à l’apprentissage.

La répartition des fonds du hors quota est effectuée suivant les choix d’affectation des entreprises dans le cadre d’un barème de répartition prenant en compte les niveaux de formation et la liste des établissements habilités au niveau préfectoral :

- 40 % pour les formations de niveaux IV et V (CAP, BEP et Bac pro) ;
- 40 % pour les niveaux III et II (Bac +2 à Bac+4 : BTS, IUT, licence pro, master 1) ;
- 20 % pour les niveaux I (écoles supérieures, écoles d’ingénieurs, master 2).

2. Le schéma de collecte et de répartition de la taxe d’apprentissage

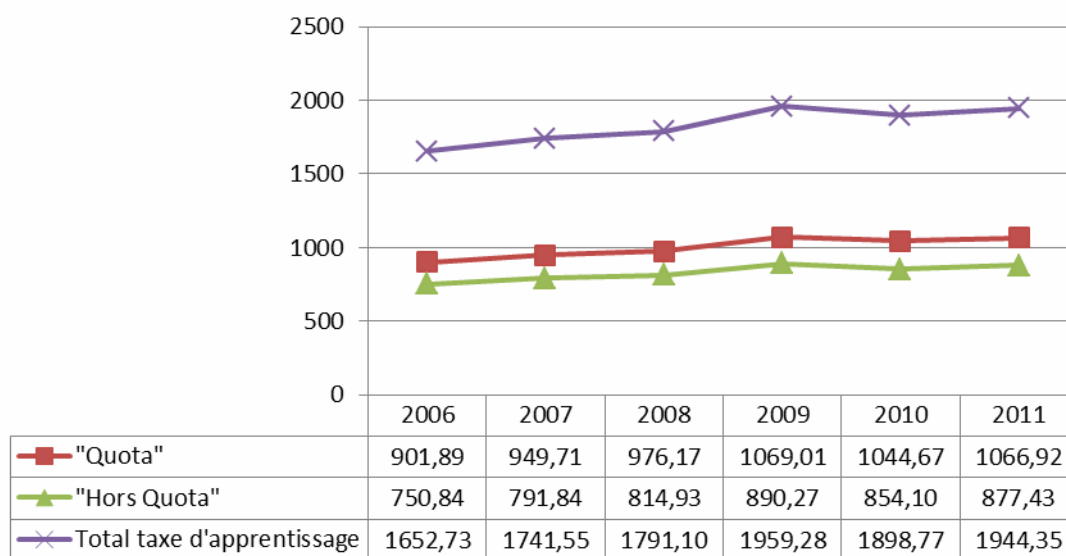
a) L’évolution de la collecte

La collecte de la taxe a progressé jusqu’en 2009 pour atteindre près de 1,96 milliard d’euros. Mais, pour la première fois en 2010, l’apprentissage a dû faire face à une baisse de 3,1 % des recettes. Le montant de celle-ci en 2011 est remonté de 1,9 milliard à 1,94 milliard d’euros mais n’a pas retrouvé son niveau d’avant la crise.

Le graphique ci-après présente l’évolution de la collecte de la taxe d’apprentissage de 2006 à 2011, les données pour 2012 n’étant pas encore connues à la date d’examen du présent rapport.

Evolution de la collecte de la taxe d'apprentissage de 2006 à 2011

(en millions d'euros)



Source : DGEFP

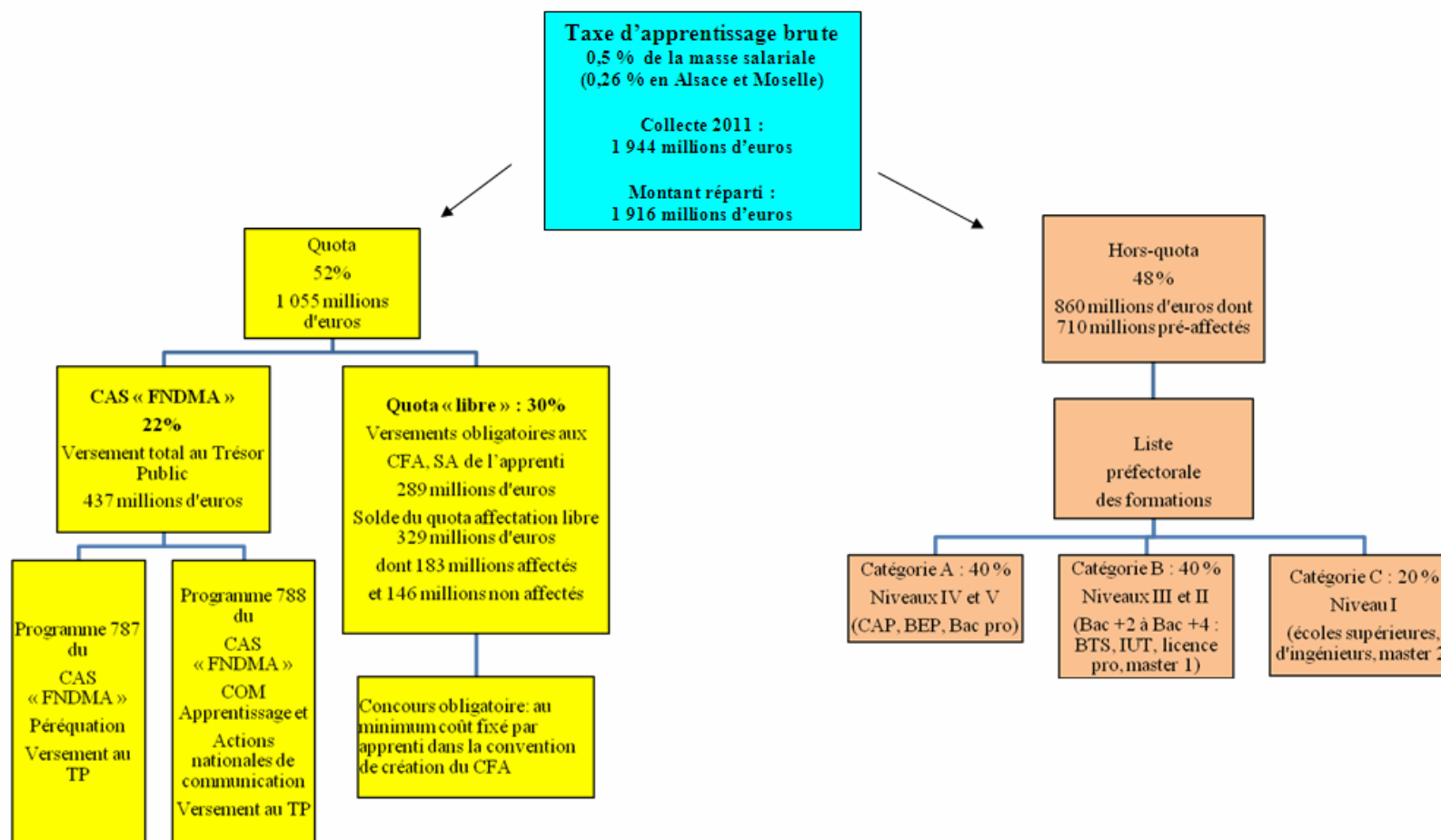
b) Les principes de répartition du produit de la taxe

Les fonds collectés au titre du quota et du hors quota précédemment présentés sont ensuite répartis selon le **schéma de principe de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage** (cf. *infra* « Schéma de collecte et de répartition de la taxe d'apprentissage »).

Nous verrons que, dans la pratique, les frais de gestion font que le montant réparti est inférieur au montant collecté et que l'affectation finale des fonds diffère d'une part de la répartition théorique 52/48 entre le quota et le hors quota, d'autre part entre l'apprentissage proprement-dit et les premières formations technologiques.

En effet, l'évolution détaillée de la répartition de la collecte de la taxe d'apprentissage (cf. *infra* le tableau « Evolution détaillée de la répartition de la collecte de la taxe d'apprentissage ») montre que dans les fonds relevant du quota comme du hors quota, des montants importants de fonds que les entreprises pourraient affecter à des établissements de formation ne le sont pas : il s'agit de fonds « libres » que les OCTA affectent alors selon des politiques qui leurs sont propres.

Schéma de collecte et de répartition de la taxe d'apprentissage (données 2011)



Source : d'après les réponses de la DGEFP au questionnaire de votre rapporteur spécial

Evolution détaillée de la répartition de la collecte de la taxe d'apprentissage

(en millions d'euros)

Année de collecte	FNDMA	Concours financiers obligatoires	Versements affectés	Versements non affectés	Total "Quota"	Versements pré-affectés	Versements non affectés	total "Hors Quota"	total "Quota" et "Hors Quota"	Evolution en %
2006	374,18	113,67	264,95	149,09	901,89	610,29	140,55	750,84	1 652,73	
2007	393,16	122,69	279,29	154,57	949,71	640,08	151,76	791,84	1 741,55	5,4%
2008	404,00	133,14	284,87	154,16	976,17	663,73	151,20	814,93	1 791,10	2,8%
2009	436,57	277,04	199,44	155,96	1 069,01	726,14	164,13	890,27	1 959,28	9,4%
2010	427,91	279,54	181,41	155,81	1 044,67	700,82	153,28	854,10	1 898,77	-3,1%
2011	437,63	291,72	186,98	150,59	1 066,92	719,82	157,61	877,43	1 944,35	2,4%

Source : commission des finances d'après les réponses de la DGEFP au questionnaire de votre rapporteur spécial

3. Les contributions annexes

A la taxe d'apprentissage (TA) proprement dite s'ajoutent la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) et la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA).

a) La contribution pour le développement de l'apprentissage (CDA)

La contribution au développement de l'apprentissage (CDA), créée en 2005. Son taux est de 0,18 % de la masse salariale pour toutes les entreprises. Le produit de la CDA (environ 730 millions d'euros) est réparti directement par la direction générale des finances publiques (DGFIP) entre les régions et affecté aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFPC), selon des règles identiques à celles de la dotation générale de décentralisation.

b) La contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)

La contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), créée en 2009, est la plus récente des trois taxes dédiées au développement de l'apprentissage. La CSA s'est substituée à la majoration de taux de la taxe d'apprentissage due depuis 2006 par les entreprises de plus de 250 salariés ne respectant pas un taux de 3 % d'alternants. Mais la loi de finances rectificative pour 2011 précitée a sensiblement complexifié le nouveau dispositif de la CSA. Pour les entreprises assujetties, le taux de la taxe est modulé selon l'écart entre la proportion d'alternants et la cible de 4 %, selon trois tranches :

- si la proportion d'alternants est inférieure à 1 %, le taux de la CSA est de 0,2 %. Ce taux est porté à 0,3 % pour les entreprises de plus de 2000 salariés ;

- si elle est comprise entre 1 % et 3 %, le taux de la CSA est de 0,1 % ;

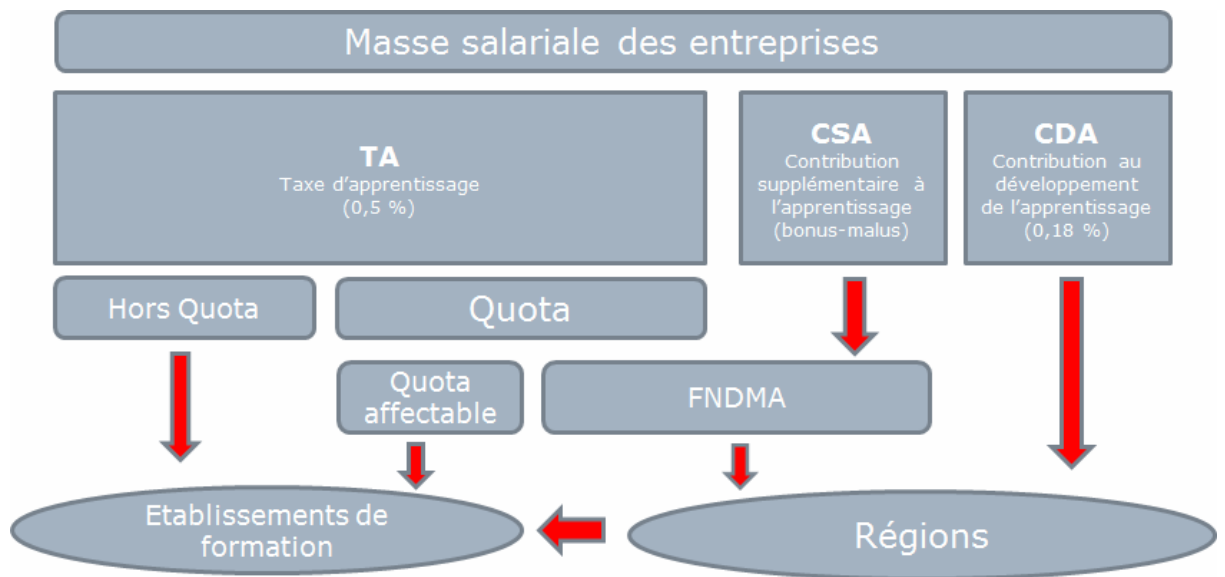
- si elle est comprise entre 3 et 4 %, le taux de la CSA est de 0,05 %.

De plus, il a été créé la possibilité de versement d'un bonus, financé par le compte spécial « FNDMA » aux entreprises de 250 salariés et plus dépassant le quota d'alternants. Or, du fait des effets de seuil et de la difficulté de prévoir les comportements des entreprises, un rapport de l'IGAS de décembre 2011 jugeait déjà difficile de se prononcer sur les effets quantitatifs du dispositif en termes de recettes budgétaires (par le malus) ou de dépenses budgétaires (par le bonus).

c) La taxe d'apprentissage et les contributions annexes représentent un total de 2,8 milliards d'euros

Le dispositif de collecte ne se limite donc pas à la seule TA et se caractérise par le fait que **ce sont en réalité trois taxes assises sur la masse salariale des entreprises qui contribuent au financement de l'apprentissage, pour un total de près de 2,8 milliards d'euros.**

La taxe d'apprentissage et les contributions annexes



Source : commission des finances

Comme le présente le schéma ci-dessus, **le circuit de répartition de ces trois taxes ne présente pas une logique d'ensemble pleinement intuitive** : il résulte davantage d'une **superposition de strates successives de recettes fiscales fonctionnant chacune en « silo »** et selon des **logiques de répartition différentes**, sans qu'aucun des acteurs concernés – qu'il s'agisse de l'Etat, de la région, des OCTA ou même de l'entreprise – ne puisse vraiment maîtriser la destination des flux.

Le circuit de la collecte de la taxe d'apprentissage est non seulement trop complexe, mais la suite du rapport explicitera pourquoi il n'est pas non plus efficient.

II. LA COLLECTE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE : UN CIRCUIT TROP COMPLEXE POUR ÊTRE EFFICIENT

A. LES EFFETS SECONDAIRES DE L'INTERMÉDIATION DES ORGANISMES COLLECTEURS AGRÉÉS (OCTA)

Issus de la loi du 16 juillet 1971 précitée, les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage – les OCTA – sont chargés de sa collecte.

Les entreprises doivent acquitter les versements dus auprès d'un ou plusieurs organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) de leur choix. Si l'entreprise n'a pas acquitté avant le 1^{er} mars la totalité des taxes dues auprès des organismes collecteurs, elle doit effectuer un paiement de régularisation auprès du service d'imposition des entreprises (réseau de la DGFIP) dont elle dépend moyennant une majoration égale au montant non acquitté auprès d'un OCTA et sans possibilité de déduire les dépenses libératoires.

Les entreprises ont donc intérêt à effectuer l'intégralité de leur versement auprès des organismes collecteurs et, de fait depuis la réforme de 2002, les OCTA sont devenus les collecteurs quasi-exclusifs des taxes en faveur de l'apprentissage.

Ces organismes assurent les tâches suivantes :

- collecte des déclarations et versements des entreprises qui doivent être déposés avant le 1^{er} mars au titre de la taxe d'apprentissage, de la CDA et de la CSA suivant l'exercice de référence pris en compte pour le calcul de l'assiette de l'impôt ;

- reversements au Trésor public qui doivent intervenir au plus tard le 30 avril ;

- répartition des sommes collectées au titre des dépenses libératoires entre les organismes de formation, qui doit intervenir au plus tard le 30 juin.

1. Un dispositif hétérogène

La loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a procédé à une première rénovation du régime juridique de la collecte de la taxe d'apprentissage en définissant les conditions d'habilitation des collecteurs. Depuis, ces organismes sont soit :

- agréés par le ministère de l'emploi et de la formation professionnelle dans des conditions précises dans le cadre d'une demande transmise à la DGEFP ;

- habilités au niveau national au titre d'une convention cadre de coopération conclue avec le ministère de l'Éducation nationale, de l'Agriculture et/ou des Sports ou au titre d'un agrément interministériel ;

- habilités au niveau régional en tant qu'établissement consulaire régional (Chambres régionales de commerce et d'industrie, de métiers, d'agriculture) ou par agrément préfectoral régional.

Il en résulte un triple niveau d'habilitation dont les critères d'attribution n'obéissent pas aux mêmes règles.

Sur le plan quantitatif, les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) sont aujourd'hui au nombre de 141, selon les dernières données transmises par la DGEFP. Ce chiffre diffère d'une année sur l'autre : il était de 563 en 2003 et a été ramené à 130 en 2005, du fait d'une première réforme, avant de remonter à 144 en 2011.

Evolution du nombre des OCTA

Année de collecte	nombre d'OCTA	OCTA nationaux	OCTA régionaux
2005	130	51	79
2006	130	49	81
2007	138	49	89
2008	132	43	89
2009	137	49	88
2010	136	48	88
2011	144	51	93
2012	141	55	86

Source : commission des finances d'après les réponses de la DGEFP au questionnaire de votre rapporteur spécial

Les 141 OCTA aujourd'hui en activité se répartissent comme suit :

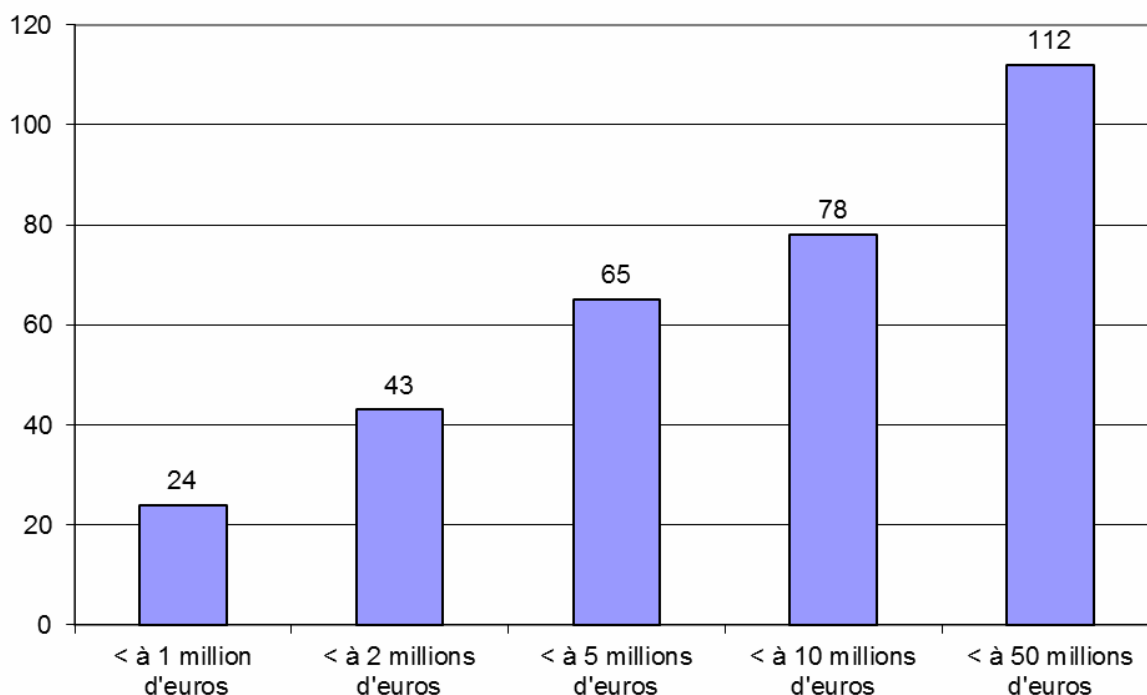
- 63 établissements consulaires,
- 23 organismes ayant une habilitation régionale,
- et enfin 55 OCTA nationaux.

2. Une collecte dispersée

En analysant les montants collectés par les OCTA, il apparaît que trois OCTA (CCIR Ile de France, Unipe et Agefa PME) concentrent à eux-seuls 30 % de la collecte, pour un total de 571,9 millions d'euros et que les 10 plus gros OCTA collectent plus de la moitié (51 %) de la collecte totale, soit 979,7 millions d'euros.

Ceci conduit à considérer que 130 collecteurs se répartissent en fait 49 % de la collecte soit un montant moyen de 7,121 millions d'euros. Ils sont donc considérés comme des collecteurs de faible envergure. Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, 112 OCTA collectent moins de 50 millions d'euros, parmi lesquels 78 présentent une collecte inférieure à 10 millions d'euros.

Montants de la collecte moyenne par OCTA



Source : IGAS

Alliée à l'hétérogénéité juridique des organismes, cette dispersion des fonds entre un nombre trop important de « petits acteurs » ne favorise pas le développement des bonnes pratiques de gestion et la mutualisation des crédits en faveur de l'apprentissage.

B. LES PROBLÈMES CONSTATÉS

1. Des procédures d'agrèments non coordonnées

Les auditions ont permis de pointer **de nombreuses dérives, parfois graves, des dispositifs de collecte** :

- plusieurs modes d'habilitation des organismes de collecte coexistent (ministères en charge de l'emploi, de l'éducation nationale, de l'agriculture et préfets de région). Ils n'obéissent pas aux mêmes critères d'attribution et sont délivrés à des organismes de différentes natures dont **les champs géographiques et professionnels peuvent se chevaucher, empêchant ainsi toute visibilité de la collecte et de son processus de répartition** ;

- le système conduit à une **concurrence entre les principaux organismes de collecte et génère des pratiques anormales** (utilisation des frais de gestion de la taxe d'apprentissage pour le financement de campagnes

publicitaires et d'offres de services spécifiques aux grands groupes ; recours à des courtiers ou « rabatteurs » de taxe alors que la réglementation ne l'autorise pas) qui, au final, peuvent être considérées comme un financement déguisé des OCTA aux frais de ressources humaines engagés par les grands groupes pour gérer leurs alternants, et conduisent à « truster » le produit de la taxe d'apprentissage au profit de l'enseignement supérieur ;

- une telle situation entraîne une « très grande hétérogénéité » des performances de gestion des organismes de collecte. **Les frais de collecte varient selon la DGEFP de 1 à 140** en fonction de l'organisme lorsque les frais de gestion sont ramenés au coût par dossier. Ainsi, il a été calculé que le coût par dossier traité pouvait varier de 6 euros à 842 euros selon l'OCTA gestionnaire.

**Détail des différents frais de gestion
par organisme collecteur de la taxe d'apprentissage**

OCTA données 2010 (déclarations souscrites en avril 2011)	Montant de la collecte de taxe d'apprentissage en €	Nombre de cotisants	Montant des frais de gestion en €	Coût par dossier traité en €
ACORA BTP	13 339 479	14 418	86 046	6
AGEFA-PME (interprofessionnel)	108 550 642	129 393	2 969 883	22
CRCI Ile de France (consulaire)	363 384 242	81 157	4 711 109	58
OPCAIM (métallurgie)	83 204 260	12 983	788 166	60
APALOR (interprofessionnel)	1 319 529	162	26 717	164
GIFAS (Industrie aéronautique)	18 703 857	186	156 650	296
LEEM Apprentissage (Industrie pharmaceutique)	21 859 617	315	93 438	842

Source : réponse de la DGEFP au questionnaire de votre rapporteur spécial

Enfin, les obligations comptables sont imparfaitement appliquées. L'**absence de comptabilité analytique** ne permet pas à l'ensemble des OCTA de respecter l'obligation d'inscrire de façon distincte dans leurs comptes les opérations relatives au quota de la taxe d'apprentissage.

La synthèse de l'ensemble **de ces problèmes d'organisation et de gestion est très précisément documentée dans les réponses apportées par la DGEFP** au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial (cf. annexe 3).

2. Un contrôle malaisé et déficient

Il résulte également des travaux de la mission que **le contrôle de la collecte est à la fois malaisé et déficient**. Dans les faits, l'administration fiscale ne dispose plus de l'information relative au paiement de la taxe. Ce sont les employeurs qui s'autocontrôlent dans leurs obligations de versement. L'architecture du réseau des OCTA et leur dispersion fait obstacle à l'exercice d'un contrôle exhaustif des déclarations des entreprises et d'une identification des redevables « défaillants ».

Sans une remise en cause en profondeur du dispositif actuel de collecte, **votre rapporteur spécial estime que la représentation nationale est en droit de s'interroger sur l'efficacité du recouvrement de la taxe.**

Enfin, il faut aussi observer que la dispersion de l'outil de collecte n'est pas sans effet sur la répartition des fonds collectés. Comme cela a été rappelé en avant-propos, l'IGAS considérait dès 2009 que « *près de la moitié des dépenses sont littéralement saupoudrées* » par des « petits OCTA », sans garantie quant à leur pertinence et leur finalité, et sans véritable contrôle possible.

III. LA RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE : UN DISPOSITIF SANS VÉRITABLE GOUVERNANCE

Les constats précédemment exposés concernant la collecte peuvent être qualifiés de « très critiques », mais on doit également regretter que, au surplus, **la répartition de la taxe d'apprentissage n'obéit pas à une véritable gouvernance**. Cette situation peut se résumer à cette formule : « ni l'Etat, ni les régions n'ont la main » dans la répartition de la taxe d'apprentissage.

La cause en est qu'il **n'existe pas de véritable pilote de la répartition des fonds compte tenu du principe fondateur de la taxe d'apprentissage qu'est la liberté d'affectation de l'entreprise.**

A. LES PRINCIPES DE RÉPARTITION DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE ET DE LIBRE AFFECTATION PAR LES ENTREPRISES

1. Les règles de base régissant les versements effectués par les entreprises...

Comme on l'a vu, des règles de base régissent les versements des entreprises :

- le respect de la répartition quota / hors-quota (52/48),

- la part obligatoire destinée au FNDMA (22 %),
- l'obligation de versement au CFA de leur apprenti (concours financier obligatoire) pour les entreprises employeurs d'apprentis qui participent ainsi au coût pédagogique, sur la base du coût par apprenti tel qu'il figure sur les listes d'établissements publiées annuellement par les préfetures de région.

1. ... et la liberté d'affectation des fonds par les entreprises

Au-delà de ces versements obligatoires, c'est le principe de libre affectation des fonds par les entreprises qui est appliqué. Celles-ci y sont très attachées, arguant du **lien étroit que ce principe permet d'établir entre le monde de l'entreprise et celui de la formation professionnelle** et que votre rapporteur spécial n'entend pas remettre en cause.

Ainsi, en pratique, la répartition de ces dépenses libératoires entre les établissements de formation fait l'objet de pré-affectation par les entreprises au moment de leur déclaration et les OCTA sont alors tenus de respecter ces décisions de pré-affectation en redirigeant les fonds vers les établissements de formation.

Mais en l'absence d'indication et d'affectation par les entreprises, **la répartition des « fonds libres » est alors décidée par les seuls OCTA.** Dans les faits, le pourcentage de fonds libres varie considérablement selon les OCTA, mais il a été considéré que sur la collecte 2011, **344 millions d'euros (soit 16 % du total de la taxe) n'avaient pas été affectés par les entreprises, laissant ainsi les OCTA seuls décideurs de la répartition de ces fonds.**

Dans les réponses de la DGEFP au questionnaire de votre rapporteur spécial, la limite de la liberté d'affectation des entreprises est analysée dans les termes suivants : *« les entreprises, les branches ou les organismes de collecte peuvent poursuivre des stratégies propres qui ne sont pas appréhendés et discutés par les acteurs régionaux, dont les conseils régionaux et les préfets (et peuvent ainsi privilégier une branche ou un appareil de formation en particulier). Les entreprises qui n'emploient pas d'apprentis et pour lesquels l'affectation de la taxe ne représente aucun enjeu, constituent par conséquent une cible pour les collecteurs de la taxe qui récupèrent la faculté d'affecter ces fonds selon leur intérêt »* (cf. annexe 3).

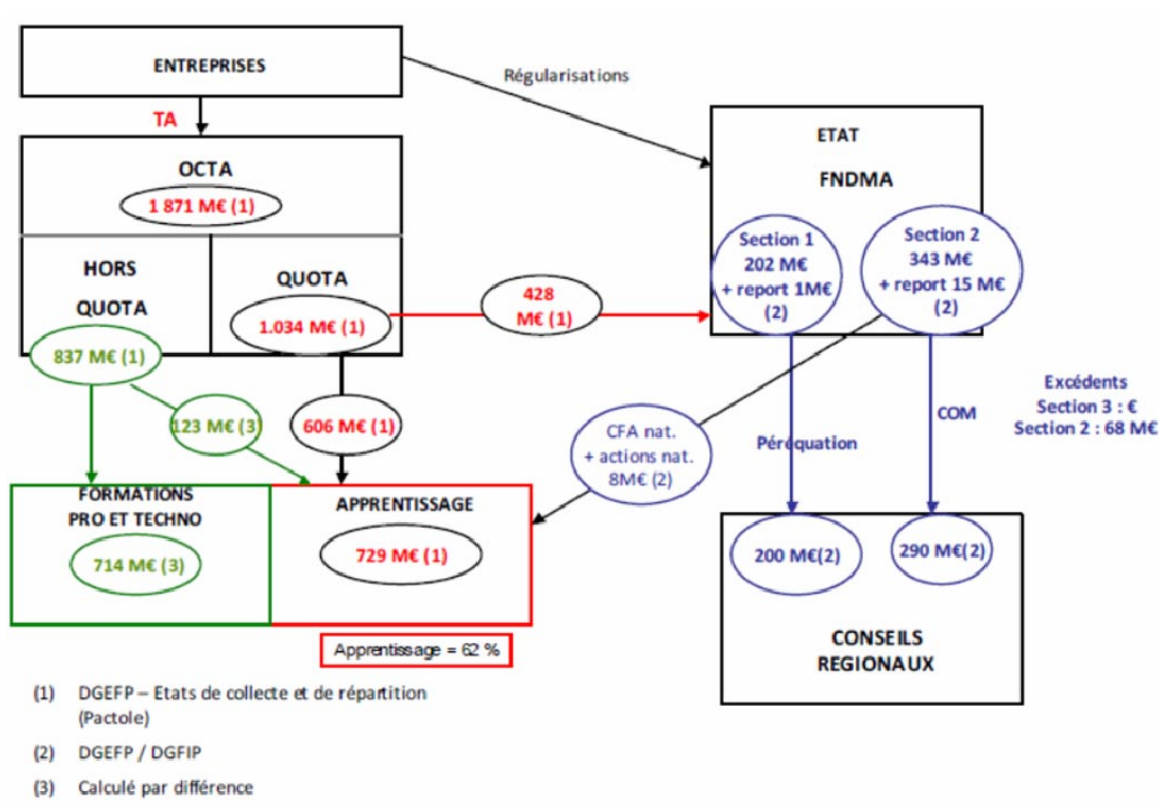
B. ABSENCE DE PILOTAGE DE LA RÉPARTITION DES FONDS ET GOUVERNANCE ÉCHAPPANT À L'ÉTAT COMME AUX RÉGIONS

1. Le circuit de la taxe d'apprentissage

En 2011, sur le montant total collecté de 1 944,36 millions d'euros, 52 % des fonds relèvent du « quota » et 48 % du « hors quota », le montant des fonds effectivement répartis au titre du « quota » et du « hors quota » s'élevait en 2011 à la somme de 1 916,05 millions d'euros, après déduction des frais de collecte et de gestion des OCTA.

Les flux de répartition de la taxe (*cf.* schéma ci-après) aboutissent à ce que **l'apprentissage est en réalité destinataire de près de 1,2 milliard d'euros soit 62 % des fonds de la taxe d'apprentissage par un report de fonds issus du hors quota vers le quota**. Il faut signaler que cette situation ne résulte pas d'une politique concertée mais, comme on l'a expliqué précédemment, de la libre affectation faite par les entreprises de leur part hors quota. Cet état de fait ne résulte donc d'aucune gouvernance de l'Etat ou des régions sur la répartition des fonds.

Le circuit de la taxe d'apprentissage



Source : CNFPTLV

2. La dérive du dispositif

On observe qu'il **n'existe aucune articulation des financements entre le schéma de répartition de la taxe et la gouvernance des régions au titre de la formation professionnelle**. Si les régions perçoivent 22 % de la taxe d'apprentissage via le fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, le reste de la taxe est réparti sans stratégie globale autre que celle suivie par chaque entreprise ou organisme collecteurs.

Les deux circuits de répartition de la TA – d'une part les régions, d'autre part les entreprises et les OCTA – ne sont pas coordonnés et il est observé que les financements régionaux sont souvent mobilisés pour les formations qui ne perçoivent pas suffisamment de taxe pour fonctionner correctement. Bien qu'il existe des règles de financement précises, **on peut regretter ne pouvoir employer le terme de pilotage pour qualifier la répartition de la taxe d'apprentissage** compte tenu du principe fondateur de la liberté d'affectation des entreprises et, par extension, des OCTA.

C'est pourquoi, au final, **la dérive du dispositif se traduit par une attribution effective finale des fonds qui ne correspond pas au schéma de principe de répartition de la taxe d'apprentissage**.

Le problème fondamental qui se pose est donc celui de la gouvernance de la répartition des fonds issus de la taxe d'apprentissage. **Laisser aux OCTA l'entière liberté de la répartition des fonds libres ne favorise pas la meilleure réponse à apporter aux besoins des territoires**. Il en ressort que contrairement au principe de « libre affectation » de la TA par l'entreprise, les OCTA sont de fait les seuls décideurs de l'affectation des fonds : soit la liberté d'affectation est relative, soit celle-ci est pratiquée au niveau de la branche professionnelle et autofinance l'appareil de formation qu'elle gère en direct.

D'autres problèmes d'utilisation des fonds se posent également :

- compte tenu des faiblesses des procédures d'agrément et de l'hétérogénéité des acteurs, **le dispositif actuel ne prévoit aucune mutualisation dans la répartition des fonds collectés**, alors même qu'il pourrait s'agir d'un objectif attendu d'une taxe à caractère fiscal ;

- enfin, **le système actuel de listes préfectorales ne permet pas d'identifier avec précision les formations éligibles au financement par la taxe et les organismes qui les dispensent**. Ce problème réglementaire d'affectation des fonds de la taxe d'apprentissage ne favorise pas le financement prioritaire des établissements qui en auraient le plus besoin.

IV. PISTES ET PRÉCONISATIONS POUR UNE RÉFORME DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE :

A. UNE REFORME PROFONDE EST NÉCESSAIRE ET URGENTE

1. Une situation insatisfaisante

a) Des réformes ont été engagées...

Il faut regretter que trop de préconisations formulées par l'IGAS et l'IGF soient restées sans suite. Ainsi, les rapports des corps d'inspection et de la Cour des comptes se sont succédés depuis 10 ans¹, émettant **des critiques largement convergentes sur l'inefficience du système de collecte et son absence de pilotage : le système est jugé complexe, lourd, peu transparent** ; son absence de pilotage et l'ineffectivité des contrôles sont des critiques récurrentes qui n'ont pas trouvé de remède, ni sur le plan législatif, ni sur le plan réglementaire.

Pourtant plusieurs réformes importantes de simplification du dispositif de collecte ont été introduites en 2005, notamment les suivantes :

- le contrôle *a priori* par les administrations déconcentrées des versements libératoires venant en déduction de la taxe due a été supprimé ;
- le rôle d'intermédiation des OCTA a été renforcé par la loi de janvier 2005 prévoyant le versement obligatoire des dépenses libératoires par leur intermédiaire.

b) ... mais trop de recommandations sont restées sans suite

De nombreuses mesures jugées nécessaires pour la professionnalisation et la plus grande efficacité du réseau de collecte des OCTA, passant par leur restructuration, n'ont toujours pas été engagées :

- les procédures d'habilitation des OCTA n'ont pas été modifiées dans le sens d'une simplification et d'une unification des règles d'agrément ;

¹ S'agissant des corps d'inspection, trois rapports peuvent être cités :

- le rapport sur la collecte de la taxe d'apprentissage établi dans le cadre de la mission d'audit de modernisation (IGF n° 2005-M-071-03 – IGAS n° 2005-172 – décembre 2005) ;
- le rapport sur le contrôle de plusieurs OCTA « un dispositif mal maîtrisé dont près de la moitié des dépenses sont littéralement saupoudrées » (IGAS RM 2008-131P – mars 2009) ;
- et le rapport d'évaluation des modalités de recouvrement et de contrôle de la contribution supplémentaire à l'apprentissage dans le cadre de la mise en œuvre du bonus-malus (IGAS RM 2011-209P – décembre 2011).

S'agissant des contrôles de la Cour des comptes peuvent être mentionnés les rapports d'observations définitives concernant l'association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT), l'association Union inter-professions enseignement (UNIPE-enseignement), l'institut de formation aux techniques d'implantation et de manutention (IFTIM), l'association pour la promotion des métiers de la presse (PEMEP) et l'association pour la promotion sociale et la formation professionnelle dans le transport routier et activités auxiliaires (PROMOTRANS).

- aucun relèvement du seuil de collecte n'est intervenu, pas pour les OCTA habilités que pour ceux ne faisant pas l'objet d'un agrément (OCTA consulaires et OCTA habilités par simple convention) ; la collecte reste donc fractionnée entre un grand nombre d'OCTA. La possibilité pour les entreprises de s'acquitter simultanément de leurs obligations auprès de plusieurs OCTA est restée ouverte. Les obligations de contrôle des déclarations des entreprises par les OCTA n'ont pas été précisées et aucun plan comptable, prévoyant une obligation de comptabilité analytique, n'a été mis en place.

Or **l'ensemble de ces recommandations demeurent d'actualité** et devront être intégrées dans la réforme de la taxe d'apprentissage que votre rapporteur spécial appelle de ses vœux.

2. Les orientations devant sous-tendre la réforme

L'ensemble de ces constats et dérivés plaident pour une réforme profonde de la collecte qui doit précéder ou accompagner une non moins importante refonte du mécanisme de répartition. Votre rapporteur spécial propose que cette réforme respecte **trois principes**, à savoir **la simplification, la décentralisation et le paritarisme**.

a) Simplification

Votre rapporteur spécial considère que le premier des principes à mettre en œuvre doit être la simplification, avec pour corollaire la réduction des frais de gestion. A cet égard, il faut réaffirmer que toute réforme devrait se traduire par des économies.

C'est pourquoi il faut d'abord **simplifier, clarifier et homogénéiser la collecte** en réexaminant les procédures d'agrément délivré au niveau national et par le transfert de la collecte soit aux URSSAF – comme cela est le cas pour l'assurance chômage –, soit par un adossement au réseau des organismes paritaires de collecte agréés qui ont été réformés dans le cadre de la formation professionnelle. **Une autre solution, celle qui est ici privilégiée, serait de rationaliser le réseau des OCTA**, comme cela est en cours pour les OPCA (réduction de leur nombre, conventions d'objectifs et de moyens).

b) Décentralisation

Ensuite il est proposé d'introduire un **pilotage régional dans la répartition de la TA** en fonction des priorités de formation définies, par exemple, au travers du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP).

c) Paritarisme

Enfin, votre rapporteur spécial considère que le recentrage régional de la gouvernance de la taxe d'apprentissage pourra être accepté par l'ensemble des acteurs s'il les associe étroitement en introduisant **le paritarisme dans la**

collecte et la répartition des fonds. Deux préconisations concrètes sont faites à cet effet :

- donner un rôle au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) dans l'harmonisation des pratiques des OCTA ;

- requérir l'avis du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), lequel comprend des représentants des salariés et des employeurs, dans les décisions d'affectation des fonds libres par les régions.

B. RATIONALISER LA COLLECTE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE

1. Les pistes alternatives envisageables

S'agissant de la collecte, quatre pistes de réflexions alternatives sont possibles :

- rationaliser la collecte actuelle faite par les OCTA ;
- étudier l'option d'un transfert de la collecte aux URSSAF ;
- adosser la collecte sur les OPCA ;
- confier la collecte aux régions.

a) Confier la collecte aux régions

A priori, votre rapporteur spécial souhaite d'emblée écarter cette dernière piste qui n'est pas celle souhaitée par les régions. Dans le cadre du nouvel acte de la décentralisation, celles-ci ont souhaité se voir confier des responsabilités dans la répartition de la taxe, mais pas dans sa collecte. Nous y reviendrons plus loin.

b) Instaurer un collecteur unique en recourant au réseau des URSSAF

S'agissant de l'option d'un transfert de la collecte aux URSSAF, il apparaît nécessaire que, dans le cadre de l'élaboration du futur projet de réforme de la formation professionnelle, le bilan coût-avantages soit expertisé pour pouvoir se prononcer.

c) Adosser la collecte sur celle de la formation professionnelle

L'adossement de la collecte sur les OPCA pourrait également être envisagé, à la lumière de la réforme de 2009 qui a élevé de 15 millions à 100 millions d'euros le seuil de collecte et a permis de réduire de 65 à 20 le nombre de collecteurs. Cela va dans le bon sens, mais comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport annuel pour 2013, cette réforme, en cours

d'application, demeure inaboutie¹. Là encore, il est donc trop tôt pour proposer un tel adossement.

d) Rationaliser le dispositif actuel en réduisant le nombre des OCTA

En retenant pour hypothèse la première proposition qui serait celle d'une réforme profonde des OCTA sur le modèle de la réforme des OPCA opérée en 2009, votre rapporteur spécial préconise de simplifier en profondeur le dispositif de collecte.

2. Les préconisations de simplification

a) Simplifier la collecte

Il conviendrait de proposer *a minima* les mesures de simplification et de transparence suivantes :

- limiter le choix de chaque entreprise à un seul organisme collecteur de la taxe d'apprentissage qu'il s'agisse d'un OCTA du ressort régional ou d'un OCTA de branche ;

- instaurer un seuil minimum de collecte afin de parvenir à une quarantaine d'OCTA ;

- créer une tête de réseau des organismes collecteurs, qui jouerait un rôle d'appui, d'animation, de coordination et d'évaluation, et confier ce rôle le cas échéant au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Cette solution permettrait aussi d'introduire une dose de paritarisme dans le circuit de collecte de la taxe ;

- d'autres préconisations techniques doivent également être mises en œuvre, par exemple l'instauration d'une comptabilité analytique obligatoire, la mise en place d'un modèle de reçu libérateur à délivrer aux entreprises commun à l'ensemble des OCTA ou l'extension à la TA et à la CDA du dispositif de contrôle du dispositif de bonus-malus envisagé par la DGEFP pour la CSA par l'instauration, d'une part, d'échanges de données entre la DGEFP avec la CNAV, la DGFIP et les OCTA, d'autre part, l'uniformisation des formalités administratives des entreprises auprès des organismes collecteurs.

b) Simplifier l'architecture de la taxe et des contributions annexes

Il semble qu'il faille également **intervenir sur la structure même de la taxe d'apprentissage** sur deux points :

- **la fusion de la taxe d'apprentissage avec la contribution de développement de l'apprentissage (CDA)** ; TA et CDA fusionnées donneraient alors lieu à un prélèvement global et unique de 0,68 % ;

¹ *Rapport public annuel 2013 – Tome II – Les suites – page 91* « Le financement de la formation professionnelle continue : une refonte inaboutie du réseau de collecte ».

- la simplification de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) en remplaçant la multiplication des taux et seuils de majoration par un « malus » calculé sur le nombre d'apprentis que l'entreprise ne respecte pas. En effet, la multiplication des taux de pénalité ci-dessus exposé a rendu, selon le rapport de l'IGAS de décembre 2011 précité, « les effets du bonus-malus incertains », celui-ci ne présentant que rarement un effet incitatif pour les entreprises à embaucher de nouveaux apprentis.

C. RECENTER LA GOUVERNANCE DE LA TAXE VERS LE FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE

1. Les objectifs recherchés

Votre rapporteur spécial souhaite rappeler, sans méconnaître par ailleurs sa qualité de président de région, que **la décentralisation a précisément pour objet, par la libre administration, d'orienter les crédits là où ils sont les plus pertinents pour mieux développer la politique de l'apprentissage**. A cet effet, toutes les régions de France ont signé avec l'Etat des contrats d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage en s'engageant à augmenter les moyens qui y sont consacrés.

Aussi, il y a lieu de se féliciter que le nouveau Gouvernement ait ramené l'objectif de développement de l'apprentissage à un niveau réaliste, c'est-à-dire 500 000 apprentis à l'horizon 2017, au lieu de 600 000 en 2015.

Il faut noter que c'est dans cet esprit que les régions ont formulé deux propositions dans le cadre du nouvel acte de la décentralisation¹ :

- premièrement, celle d'assumer la compétence pleine et entière de l'apprentissage et la répartition, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, de la totalité du quota de la taxe d'apprentissage et de la CSA dans le cadre d'un système de péréquation défini au niveau national ;

- et deuxièmement, celle de soumettre les propositions d'affectation du hors quota à l'accord de la Région et à l'avis du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), lequel comprend des représentants des salariés et des employeurs.

A ces propositions, auxquelles votre rapporteur spécial s'associe, il faut ajouter que **la réforme doit s'inscrire dans un projet global de renforcement de l'apprentissage**, projet qui excède le périmètre du présent rapport mais qui devra sous-tendre le texte que le Gouvernement présentera à la fin de l'année comme l'a annoncé le Président de la République.

¹ Dossier de presse « Les régions au cœur du nouvel acte de décentralisation » (association des régions de France – 4 juillet 2012).

2. Les préconisations relative à la gouvernance

Il est proposé que la réforme permette de recentrer la gouvernance de la taxe vers le financement de l'apprentissage et suive les principes suivants :

- l'augmentation de la part de la taxe d'apprentissage réellement affectée à l'apprentissage ;
- l'attribution aux régions de la gouvernance de la répartition des fonds libres non affectés par les entreprises ;
- le rééquilibrage du quota et du hors quota notamment pour prendre en compte la fusion de la taxe avec la CDA.

a) Augmenter la part de la taxe d'apprentissage affectée à l'apprentissage

Pour traduire en acte ce principe votre rapporteur spécial préconise d'inscrire dans un cadre régional la répartition des fonds avec la région comme pilote, en coordination avec l'Etat et les partenaires sociaux. Ce pilotage régional de la répartition de la TA permettrait véritablement de prendre en compte les priorités de formation définies au travers du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) et de **flécher vers l'apprentissage une part plus importante des fonds libres.**

b) Accroître la part confiée aux régions dans la gouvernance de la répartition des fonds

Cette réforme conserverait le principe de libre affectation des entreprises mais en en limitant la part, tout en respectant au moyen de la gouvernance paritaire précédemment évoquée l'avis des employeurs et des salariés. Concrètement, il s'agirait de **confier aux régions la répartition des fonds libres non-affectés**. Cette proposition n'est pas nouvelle. Déjà en 2005, le rapport de l'IGAS et de l'IGF préconisait le reversement des fonds libres au FNDMA, c'est-à-dire aux régions.

c) Etudier la suppression de la distinction quota/hors quota ou en rééquilibrer la répartition

Dans l'optique de la fusion de la taxe d'apprentissage avec la CDA, un rééquilibrage du quota et du hors quota s'impose, notamment pour prendre en compte les modifications de la proportion des fonds affectés, d'une part, à l'apprentissage soit directement par les entreprises ou soit par les régions, d'autre part, aux établissements d'enseignement technologiques.

Pour **aller plus loin dans la voie de la simplification**, on pourrait considérer que, à la distinction quota/hors quota qui elles-mêmes se subdivisent en part affectée et fonds libres, se substituent **une nouvelle distinction plus simple et en rapport direct avec le décideur de l'affectation : la part librement affectée par l'entreprise et la part pilotée par la région** (cf. *infra* « Scénario de simplification et de nouvelle

gouvernance de la taxe d'apprentissage »). A charge pour cette dernière d'arbitrer entre les formations vers lesquels sont prioritairement orientés les fonds.

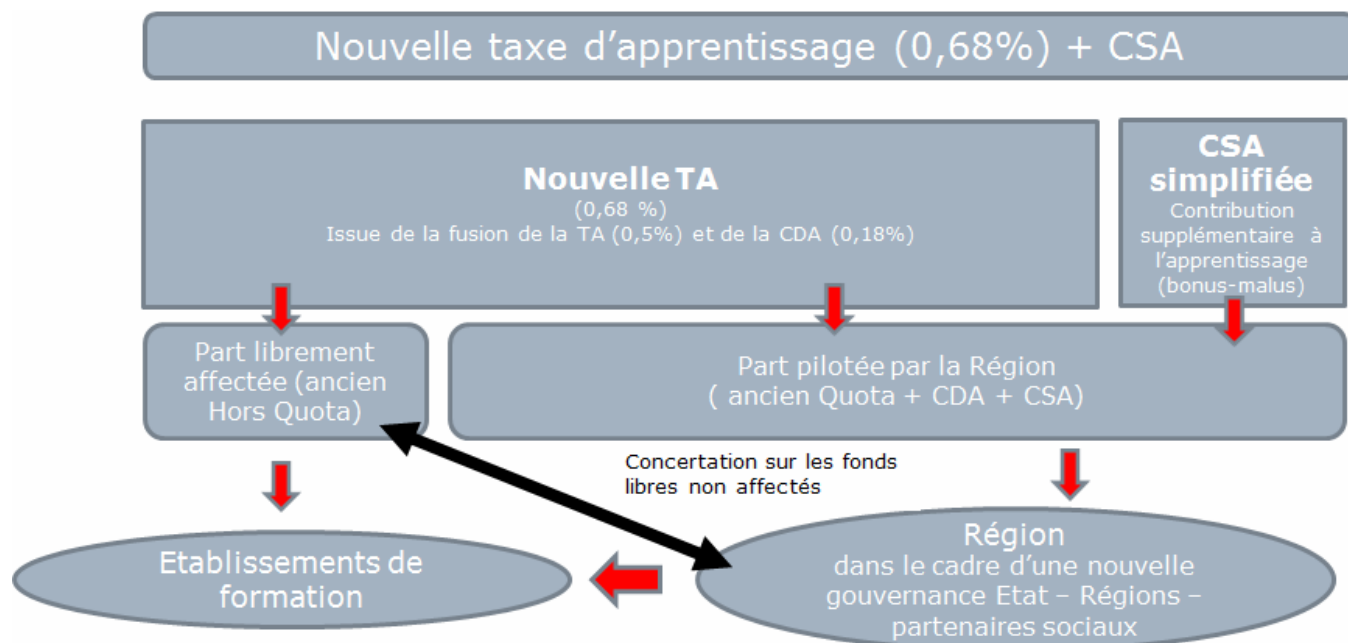
3. Alimenter la réflexion dans la perspective de l'élaboration d'un prochain projet de loi pour une réforme de la formation professionnelle

a) Un scénario de simplification de la taxe d'apprentissage...

Suivant la proposition de simplification précédemment exposée, le schéma ci-dessous présente **un scénario de simplification des trois taxes existantes au sein d'une « nouvelle taxe d'apprentissage » et d'une nouvelle gouvernance Etat-Régions-partenaires sociaux.**

Ce scénario a pour objet de contribuer et d'alimenter le dialogue qui va s'instaurer entre le Gouvernement et les partenaires sociaux en vue de l'élaboration du prochain projet de loi de réforme de la formation professionnelle.

Scénario de simplification et de nouvelle gouvernance de la taxe d'apprentissage



Source : commission des finances

Afin de ne pas préempter la concertation qui aura lieu en proposant d'emblée des recommandations chiffrées, **les pistes et préconisations présentée dans le cadre de cette nouvelle architecture des flux de répartition ne comportent pas, en tant que telles, de proportions définies**

en pourcentage. Il s'agit ici d'une **orientation de principe dont il reviendra à tous les acteurs de la formation professionnelle de présenter des estimations et de négocier les termes précis** avant tout examen d'une réforme de la taxe d'apprentissage et de la formation professionnelle.

b) ... et quelques projections chiffrées à verser au débat

Néanmoins, afin de verser au débat des données chiffrées, votre rapporteur spécial a procédé à une simulation de réforme qui prendrait pour hypothèse la fusion de la taxe d'apprentissage et de la CDA. Celle-ci engendrerait une nouvelle répartition du quota et du hors quota sur la base d'une estimation de recettes pour 2012 fournie, à sa demande, par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

Ainsi, dans la situation actuelle, le montant de la CDA, qui s'élèverait à 750 millions d'euros auquel s'ajouterait 2 020 millions d'euros de taxe d'apprentissage, représenterait un total de 2,77 milliards d'euros répartis entre 53 % pour le quota et 47 % pour le hors quota dans les conditions exposées dans le tableau ci-dessous.

Taxe d'apprentissage et CDA dans la situation actuelle

CDA (0,18 % de la masse salariale) soit 750 millions d'euros	Taxe d'apprentissage (0,50 % de la masse salariale) soit 2 020 millions d'euros		
	Quota (53 % de la taxe)		Hors quota (47 % de la taxe)
	Quota libératoire 31 % de la taxe Soit 629 millions d'euros pour : <ul style="list-style-type: none"> - les concours obligatoires - les affectations libres des entreprises à des CFA - et les fonds libres affectés par les OCTA à des CFA 	FNDMA 22 % de la taxe + CSA soit : <ul style="list-style-type: none"> - 200 millions d'euros au titre de la péréquation - 360 millions d'euros pour les COM Etat-régions - 5 millions d'euros pour les CFA nationaux - et 5 millions d'euros pour les actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage 	949 millions d'euros Affectations libres des entreprises et des OCTA à des établissements d'enseignement technique et professionnel secondaires et supérieurs

Source : commission des finances, d'après les estimations fournies par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Le regroupement de la taxe d'apprentissage et de la CDA aurait mécaniquement pour effet de modifier la répartition quota/hors quota et, à cette occasion, il serait possible de déplacer les curseurs en faveur d'une gouvernance plus affirmée des régions en faveur de l'apprentissage et notamment des formations de niveau 4 et 5.

Le tableau ci-dessous présente **un scénario de nouvelle répartition de la taxe intégrant la CDA** entre 71 % du produit vers le quota et 29 % en faveur du hors quota.

Scénario de nouvelle répartition de la taxe d'apprentissage intégrant la CDA

Nouvelle taxe d'apprentissage (TA+CDA) soit 2 770 millions d'euros (estimation 2012)		
Quota 71 % de la taxe soit 1 972 millions d'euros		Hors quota
CAS FNDMA 47 % de la Taxe + [CSA-bonus] Soit 1 538 millions d'euros	Quota libératoire 24 % de la taxe soit 659 millions d'euros	29 % de la taxe Soit 797 millions d'euros
Régions (péréquation) 1 510 millions d'euros	Actions nationales plafonnées à 1 % de la taxe 28 millions d'euros	

Source : commission des finances, d'après les estimations fournies par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

La destination de la composante CDA de la nouvelle TA n'est pas modifiée puisque celle-ci était déjà destinée aux régions. En revanche, l'équilibre entre les fonds gérés par les régions et les fonds affectés par les entreprises serait modifié en faveur des premières.

Le tableau ci-dessous dresse un comparatif de l'affectation des ressources entre la situation actuelle et le scénario de réforme sur la base d'estimations chiffrées pour 2012.

**Comparatif de l'affectation des ressources
situation actuelle/projection de réforme**

	Situation actuelle	Projection de réforme
Régions	1 310 millions d'euros correspondant à la somme de la CDA (750 millions d'euros) avec les COM Etat-Régions (360 millions d'euros) et la péréquation (200 millions d'euros)	1 510 millions d'euros soit une hausse de 15 %
Quota libérateur	629 millions d'euros	659 millions d'euros soit une hausse de 5 %
Hors quota	949 millions d'euros	797 millions d'euros soit une réduction de 16 %

Source : commission des finances, d'après les estimations fournies par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Votre rapporteur spécial rappelle que ces projections doivent être considérées comme des données chiffrées à verser au débat avec les partenaires sociaux et qu'il ne s'agit donc en aucune manière d'une proposition en tant que telle puisque les clés de répartition pourront varier suivant les termes de la concertation. Néanmoins, **deux tendances se dégageraient de cette réforme** :

- celle de **l'accroissement de la part des fonds répartis suivant la gouvernance régionale** stricto sensu à laquelle s'ajouterait également la part des fonds non affectés, dits fonds libres, et du hors quota dans le cadre d'une concertation Etat-Région-partenaires sociaux ;

- celle de la réduction tendancielle des fonds hors quota affectés aux établissements effectuant les premières formations technologiques¹.

*

* *

¹ On observe que dans la projection de réforme, la part actuellement soumise à la gouvernance des régions augmenterait de 15 % à laquelle il conviendrait d'ajouter le montant des fonds libres non affectés par les entreprises qu'il reviendrait aux régions de piloter avec les partenaires sociaux. Par ailleurs, le volume global des fonds issus du quota libérateur, par principe affecté à l'apprentissage, augmenterait de 5 % tandis que celui des fonds hors quota, actuellement majoritairement orientés vers les premières formations professionnelles, diminuerait de 16 %.

Au final et compte tenu du fait que les modalités de répartition de la TA dépassent très largement le seul cadre de l'apprentissage, le fléchage de ses fonds doit aussi être examinées au regard des autres modes de financement et de l'ensemble des contributeurs. Comme on l'a vu précédemment, le total des fonds consacrés au financement de l'apprentissage en 2010 représentaient 8 milliards d'euros dont :

- 3,3 milliards d'euros soit 41 % proviennent des entreprises (entreprises assujetties et employeurs) ;

- 2,2 milliards d'euros de l'Etat (27 %) ;

- et 2 milliards d'euros (24 %) des Régions.

C'est pourquoi la réforme de la taxe d'apprentissage, qui ne représente qu'une partie de cet ensemble, ne doit pas avoir pour seul but de rationaliser le dispositif actuel. Il doit aussi de donner une meilleure lisibilité et efficacité de l'utilisation des prélèvements opérés sur les entreprises.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 mars 2013, sous la présidence de M. Albéric de Montgolfier, vice-président, la commission a entendu une communication de M. François Patriat, rapporteur spécial, sur la répartition du produit de la taxe d'apprentissage.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – La taxe d'apprentissage, dont la collecte annuelle avoisine les 2 milliards d'euros représente une partie minoritaire de l'ensemble des fonds consacrés à la formation professionnelle (31 milliards d'euros) et, dans cet ensemble, à l'apprentissage (8 milliards d'euros). Néanmoins, il s'agit d'un enjeu majeur de financement dont on peut s'interroger sur l'efficacité des modes de collecte et de répartition, à l'heure où la priorité est donnée à l'emploi et à la formation, mais aussi à la réduction du déficit et à la meilleure utilisation possible du produit de l'impôt.

Une série d'éléments m'a conforté, dès l'entame de mes travaux à l'automne 2012, dans la nécessité d'engager une réforme profonde de la taxe d'apprentissage. Cette taxe est acquittée par les entreprises et contribue financièrement au développement de l'apprentissage et de l'enseignement technologique et professionnel. Au-delà du fait que la taxe d'apprentissage n'a, de fait, pas pour seule vocation le financement de l'apprentissage, j'ai relevé qu'il s'agissait d'un dispositif d'une redoutable complexité tant dans ses modalités de collecte que de répartition.

Depuis la loi du 27 février 2002 dite de modernisation sociale, qui a procédé à une réforme d'ensemble du financement de la formation professionnelle et de la collecte de la taxe d'apprentissage, tous les rapports de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF) n'ont cessé de mettre en évidence un dispositif juridique trop complexe pour les entreprises comme pour l'administration, mal respecté et insuffisamment contrôlé. S'agissant de la répartition de la taxe, l'ensemble de ces rapports, mais aussi mes auditions, m'ont permis de souligner le caractère peu transparent et illisible de la redistribution du produit de cette taxe. En 2009, un contrôle de l'IGAS concluait que : « près de la moitié des versements sont littéralement saupoudrés sans garantie quant à leur finalité et à leur pertinence ».

Le 4 mars dernier, le Président de la République a annoncé le lancement d'une concertation avec les partenaires sociaux pour préparer un projet de loi sur la formation professionnelle et sur l'apprentissage qui devrait être prêt pour la fin de l'année 2013. Ma communication d'aujourd'hui a donc pour objet d'apporter une première contribution à cette concertation en présentant des constats puis des pistes et des préconisations pour une réforme de la taxe d'apprentissage.

A côté de la taxe d'apprentissage ont été créées deux autres contributions destinées à financer l'apprentissage : la contribution au

développement de l'apprentissage (CDA), en 2004 et, en 2006, la majoration de la taxe d'apprentissage pour les entreprises de plus de 250 salariés qui n'atteignent pas un quota de contrats en alternance. Celle-ci a été remplacée en 2009 par la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) qui fonctionne selon un principe similaire de « malus ».

La taxe d'apprentissage proprement dite comprend deux parties communément identifiées comme le « quota » et le « hors quota ». Le quota est la fraction de la taxe d'apprentissage obligatoirement réservée au développement de l'apprentissage. Il était fixé à 52 % du montant de la taxe en 2011. Le hors quota, également dénommé « le barème », permet d'assurer le financement des premières formations technologiques et professionnelles. Il était égal à 48 % de la taxe en 2011.

La collecte de la taxe a progressé jusqu'en 2009 pour atteindre près de 1,96 milliard d'euros. Mais, pour la première fois en 2010, l'apprentissage a dû faire face à une baisse de recettes. Le montant de celle-ci en 2011 est remonté de 1,9 milliard à 1,94 milliard d'euros mais n'a pas retrouvé son niveau d'avant le début de la crise.

Le quota est constitué des dépenses libératoires suivantes :

- le versement au titre du compte spécial Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) égal à 22 % du produit de la taxe d'apprentissage. Celui-ci doit être effectué préalablement à toutes les autres dépenses libératoires ;

- l'autre fraction du quota, soit 30 % du produit de la taxe, est destinée au concours financier aux centres de formation des apprentis (CFA) où sont inscrits les apprentis employés par l'entreprise.

Dès lors qu'ont été respectés les versements du quota, les autres dépenses, dites « hors quota », représentent 48 % du montant de la taxe. Ces autres dépenses sont composées, outre des frais liés à l'accueil des apprentis, de toutes les sommes versées par l'intermédiaire des organismes de collecte de la taxe d'apprentissage (OCTA) en vue de favoriser les premières formations technologiques et professionnelles, qu'elles se déroulent sous statut scolaire, par exemple l'enseignement dispensé dans les lycées professionnels, ou sous statut d'apprenti. Une partie du hors quota peut donc aller à l'apprentissage. La répartition des fonds du hors quota est effectuée suivant les choix d'affectation des entreprises dans le cadre de barèmes de répartition selon les niveaux de formation et la liste des établissements habilités.

Le schéma de principe de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage s'avère donc fort complexe et nous verrons que, dans la pratique, l'affectation finale des fonds diffère de la théorie. En outre, le dispositif se caractérise également par le fait que ce sont en réalité trois taxes assises sur la masse salariale des entreprises qui contribuent au financement de l'apprentissage, pour un total de près de 2,8 milliards d'euros. S'ajoute depuis 2005 à la taxe d'apprentissage proprement dite la contribution au

développement de l'apprentissage (CDA). Son taux est de 0,18 % de la masse salariale pour toutes les entreprises. Le produit de la CDA, environ 730 millions d'euros, est réparti directement par la direction générale des finances publiques (DGFIP) entre les régions et affecté aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFPC), selon des règles identiques à celles de la dotation générale de décentralisation. Enfin, la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), créée en 2009, est la plus récente des trois taxes dédiées au développement de l'apprentissage. La CSA s'est substituée à la majoration de taux de la taxe d'apprentissage due depuis 2006 par les entreprises de plus de 250 salariés ne respectant pas un taux de 3 % d'alternants. Mais la loi de finances rectificative pour 2011 a sensiblement complexifié le nouveau dispositif de la CSA.

La collecte de ces taxes repose sur les OCTA et, de fait, ceux-ci sont devenus les collecteurs quasi-exclusifs des taxes en faveur de l'apprentissage. Ces organismes assurent les tâches suivantes : la collecte des déclarations et versements des entreprises, les reversements au Trésor Public, et la répartition des sommes collectées au titre des dépenses libératoires entre les organismes de formation.

Le nombre des OCTA diffère d'une année sur l'autre : il était de 563 en 2003 et a été ramené à 130 en 2005, du fait d'une première réforme, avant de remonter à 144 en 2011.

La loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a procédé à une première rénovation du régime juridique de la collecte de la taxe d'apprentissage en définissant les conditions d'habilitation des collecteurs. Depuis, ces organismes obéissent à trois catégories différentes d'agrément :

- soit par le ministère de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- soit au titre d'une convention cadre de coopération conclue avec le ministère de l'éducation nationale, de l'agriculture ou des sports ou au titre d'un agrément interministériel ;
- soit au niveau régional en tant qu'établissement consulaire régional (chambres régionales de commerce et d'industrie, de métiers, d'agriculture) ou par agrément préfectoral régional.

Selon les dernières données qui m'ont été transmises, les 141 OCTA se répartissent entre 63 établissements consulaires, 23 organismes ayant une habilitation régionale et enfin 55 OCTA nationaux. Mais en analysant les montants collectés par les OCTA, il apparaît que trois seulement d'entre eux (chambre de commerce et d'industrie régionale (CCIR) Ile de France, Unipe et Agefa PME) concentrent à eux-seuls 30 % de la collecte, pour un total de 571,9 millions d'euros et que les dix plus gros établissements collectent plus de la moitié (51 %) de la collecte totale, soit 979,7 millions d'euros. Ceci conduit à considérer que 130 collecteurs se répartissent en fait 49 % de la collecte, soit un montant moyen de collecte de 7,121 millions d'euros. Il faut aussi observer que la dispersion de l'outil de collecte n'est pas sans effet sur la

répartition des fonds collectés. L'IGAS considérait dès 2009 que « près de la moitié des dépenses sont littéralement saupoudrée » par des « petits OCTA », sans garantie quant à leur pertinence et leur finalité, et sans véritable contrôle possible.

Par ailleurs, les auditions ont permis de pointer de nombreuses dérives, parfois graves, des dispositifs de collecte. Plusieurs modes d'habilitation des organismes de collecte coexistent. Ils n'obéissent donc pas aux mêmes critères d'attribution. Le système conduit à une concurrence entre les principaux organismes de collecte et engendre des pratiques anormales comme par exemple le recours à des courtiers ou « rabatteurs » de taxe. Une telle situation entraîne une « très grande hétérogénéité » des performances de gestion des organismes de collecte. Les frais de collecte varient selon la délégation générale à l'emploi et à la formation (DGEFP) de 1 à 140 en fonction de l'organisme. Les obligations comptables sont imparfaitement respectées.

Il faut aussi regretter que le contrôle de la collecte soit déficient. Dans les faits, l'administration fiscale ne dispose plus de l'information relative au paiement de la taxe. Ce sont les employeurs qui autoliquident et s'autocontrôlent dans leurs obligations de versement. L'architecture du réseau des OCTA et leur dispersion fait obstacle à l'exercice d'un contrôle exhaustif des déclarations des entreprises et d'une identification des redevables « défaillants ». C'est pourquoi sans une remise en cause en profondeur du dispositif actuel de collecte, nous sommes en droit de nous interroger sur l'efficacité du recouvrement de la taxe.

Il n'existe pas de véritable gouvernance de la répartition des fonds compte tenu du principe fondateur de la taxe d'apprentissage qu'est la liberté d'affectation de l'entreprise. Il ne faut pas remettre en cause ce principe, mais l'encadrer et assurer plus de transparence.

Aujourd'hui, des règles de base régissent les versements des entreprises, qu'il s'agisse du respect de la répartition quota / hors quota, de la part obligatoire destinée au FNDMA (22 %) et de l'obligation de versement au CFA de leur apprenti. Mais, au-delà de ces versements obligatoires, c'est le principe de libre affectation des fonds par les entreprises qui est appliqué. Celles-ci y sont très attachées, arguant du lien étroit que ce principe permet d'établir entre le monde de l'entreprise et celui de la formation professionnelle. Je souscris à ce principe.

En pratique, la répartition de ces dépenses libératoires entre les établissements de formation fait l'objet d'une pré-affectation par les entreprises au moment de leur déclaration et les OCTA sont alors tenus de respecter ces décisions de pré-affectation en redirigeant les fonds vers les établissements de formation. Mais, en l'absence d'indication, 300 millions d'euros, soit 16 % du total de la taxe, n'avaient pas été affectés par les entreprises, laissant ainsi les OCTA seuls décideurs de la répartition de ces fonds. C'est sur ces fonds libres que je souhaite agir et introduire davantage de

gouvernance. En effet, les flux de répartition de la taxe aboutissent à ce que l'apprentissage soit en réalité destinataire de près de 1,2 milliard d'euros, soit 62 % des fonds de la taxe d'apprentissage, par un report de fonds issus du hors quota vers le quota. Cet état de fait ne résulte donc d'aucune gouvernance de l'Etat ou des régions sur la répartition des fonds.

Par ailleurs, il n'existe aucune articulation des financements par la taxe et par les régions. Si les régions perçoivent 22 % de la taxe d'apprentissage via le FNDMA, le reste de la taxe est réparti sans stratégie globale autre que celle suivie par chaque entreprise ou organisme collecteurs. C'est pourquoi, au final, la dérive du dispositif se traduit par une attribution effective finale des fonds qui ne correspond pas au schéma de principe de répartition de la taxe d'apprentissage.

Le problème fondamental est donc celui de la gouvernance. Laisser aux OCTA la répartition des fonds libres ne favorise pas la meilleure réponse à apporter aux besoins des territoires. Il en ressort que contrairement au principe de « libre affectation » de la taxe d'apprentissage par l'entreprise, les OCTA sont de fait les seuls décideurs de l'affectation des fonds : soit la liberté d'affectation est relative, soit celle-ci est pratiquée au niveau de la branche professionnelle et autofinance l'appareil de formation qu'elle gère en direct. De ce fait, les CFA interprofessionnels souffrent d'un déficit de financement.

D'autres problèmes d'utilisation des fonds se posent également :

- compte tenu des faiblesses des procédures d'agrément et de l'hétérogénéité des acteurs, le dispositif actuel ne prévoit aucune mutualisation dans la répartition des fonds collectés, alors même qu'il pourrait s'agir d'un objectif attendu d'une taxe à caractère fiscal ;

- le système actuel de listes préfectorales ne permet pas d'identifier avec précision les formations éligibles au financement par la taxe et les organismes qui les dispensent. Ce problème réglementaire d'affectation des fonds de la taxe d'apprentissage ne favorise pas le financement prioritaire des établissements qui en auraient le plus besoin.

L'ensemble de ces constats et dérives plaident pour une réforme profonde de la collecte qui doit précéder ou accompagner une non moins importante refonte du mécanisme de répartition. Je propose que cette réforme respecte trois principes, à savoir la simplification, la décentralisation et le paritarisme. Il s'agit donc :

- d'abord de simplifier, clarifier et homogénéiser la collecte avec un agrément précis délivré au niveau national soit par le transfert de la collecte aux URSSAF – comme cela est le cas pour l'assurance chômage –, soit par un adossement au réseau des organismes paritaires de collecte agréés qui ont été réformés dans le cadre de la formation professionnelle. Une autre solution serait de rationaliser le réseau des OCTA autour d'organismes régionaux interconsulaires et d'OCTA de branche, comme cela est en cours pour les

OPCA et qui a permis d'en réduire le nombre et d'instaurer des conventions d'objectifs et de moyens ;

- ensuite d'introduire un pilotage régional dans la répartition de la taxe en fonction des priorités de formation définies, par exemple, au travers du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) ;

- enfin, d'associer l'ensemble des acteurs en introduisant le paritarisme dans la collecte et la répartition des fonds.

Plusieurs réformes importantes de simplification du dispositif de collecte ont été introduites en 2005, notamment avec le renforcement du rôle d'intermédiation des OCTA. Mais de nombreuses mesures n'ont toujours pas été engagées. Je note qu'aucun relèvement du seuil de collecte n'est intervenu. La collecte reste donc fractionnée entre un grand nombre d'OCTA. La possibilité pour les entreprises de s'acquitter simultanément de leurs obligations auprès de plusieurs OCTA est restée ouverte. Toutes ces recommandations demeurent d'actualité et devront être intégrées dans la future réforme de la taxe d'apprentissage.

S'agissant de la collecte, j'ai recensé quatre pistes de réflexions alternatives : la réduction du nombre des OCTA, l'option d'un transfert de la collecte aux URSSAF, l'adossement de la collecte sur les OPCA qui sont aujourd'hui au nombre de 20 ou, enfin, la gestion de cette tâche par les régions.

A priori, j'écarte cette dernière piste qui n'est pas celle souhaitée par les régions. Dans le cadre du nouvel acte de la décentralisation, celles-ci ont souhaité se voir confier des responsabilités dans la répartition de la taxe, mais pas dans sa collecte. S'agissant de l'option d'un transfert de la collecte aux URSSAF, il apparaît nécessaire que, dans le cadre de l'élaboration du futur projet de réforme de la formation professionnelle, le bilan coût-avantages soit expertisé pour pouvoir se prononcer. Il ne me semble pas certain qu'une telle opération permette de dégager de réelles sources d'économies.

L'adossement de la collecte sur les OPCA pourrait également être envisagé, à la lumière de la réforme de 2009 qui a élevé de 15 millions à 100 millions d'euros le seuil de collecte et a permis de réduire de 65 à 20 le nombre de collecteurs. Cela va dans le bon sens, mais comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport annuel pour 2013, cette réforme, en cours d'application, demeure inaboutie. Là encore, il est donc trop tôt pour retenir une telle orientation.

En prenant pour hypothèse la première proposition qui serait celle d'une réforme profonde des OCTA sur le modèle de la réforme des OPCA opérée en 2009, il faudrait *a minima* proposer les mesures de simplification et de transparence suivantes :

- limiter le choix de chaque entreprise à un seul organisme collecteur de la taxe d'apprentissage qu'il s'agisse d'un OCTA du ressort régional ou d'un OCTA de branche national ;

- instaurer un seuil minimum de collecte afin de parvenir à une quarantaine d'organismes collecteurs ;

- créer une tête de réseau des organismes collecteurs, qui jouerait un rôle d'appui, d'animation, de coordination et d'évaluation, et de confier ce rôle le cas échéant au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Cette solution permettrait aussi d'introduire une dose de paritarisme dans le circuit de collecte de la taxe ;

- d'autres préconisations techniques doivent également être mises en œuvre, par exemple l'élaboration d'un modèle de reçu libératoire à délivrer aux entreprises commun à l'ensemble des OCTA ou l'extension à la taxe d'apprentissage du dispositif de contrôle envisagé jusqu'ici pour la seule CSA.

Il me semble qu'il faut aussi intervenir sur la structure même de la taxe d'apprentissage en la fusionnant avec la contribution de développement de l'apprentissage – taxe d'apprentissage et CDA fusionnées donneraient alors lieu à un prélèvement global et unique de 0,68 % – et en simplifiant la contribution supplémentaire à l'apprentissage. Je pense au remplacement des multiples taux et seuils de majoration par un « malus » forfaitaire calculé sur le quota d'apprentis que l'entreprise ne respecte pas.

Pour aborder la question de la réforme de la répartition du produit de la taxe d'apprentissage, je voudrais rappeler, en tant que rapporteur mais aussi que président de région, que la décentralisation a précisément pour objet, par la libre administration, d'orienter les crédits là où ils sont le plus pertinents pour mieux développer la politique de l'apprentissage. A cet effet, toutes les régions de France ont signé avec l'Etat des contrats d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage en s'engageant à augmenter les moyens qui y sont consacrés. Je me félicite d'ailleurs que le nouveau Gouvernement ait ramené l'objectif de développement de l'apprentissage à un niveau réaliste, c'est-à-dire 500 000 apprentis à l'horizon 2017, au lieu de 600 000 en 2015. Je note que c'est dans cet esprit que les régions ont formulées deux propositions dans le cadre du nouvel acte de la décentralisation :

- premièrement, celle d'assumer la compétence pleine et entière de l'apprentissage et la répartition, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, de la totalité du quota de la taxe d'apprentissage et de la CSA dans le cadre d'un système de péréquation défini au niveau national ;

- et deuxièmement, celle de soumettre les propositions d'affectation du hors quota à l'accord de la région et à l'avis du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), lequel comprend des représentants des salariés et des employeurs.

A ces propositions, auxquelles je m'associe, j'ajoute que la réforme doit s'inscrire dans un projet global de renforcement de l'apprentissage qui devra sous-tendre le texte que le Gouvernement nous présentera à la fin de l'année comme l'a annoncé le Président de la République. Pour ma part, je propose que la réforme permette de recentrer la gouvernance de la taxe vers le financement de l'apprentissage et suive les principes suivants :

- l'augmentation de la part de la taxe d'apprentissage réellement affectée à l'apprentissage ;

- l'attribution aux régions de la gouvernance de la répartition des fonds libres non affectés par les entreprises ;

- et le rééquilibrage du quota et du hors quota notamment pour prendre en compte la fusion de la taxe avec la CDA.

Pour traduire en acte ces principes, je préconise d'inscrire dans un cadre régional la répartition des fonds avec la région comme pilote, en coordination avec l'Etat et les partenaires sociaux. Ce pilotage régional de la répartition de la taxe d'apprentissage permettrait véritablement de prendre en compte les priorités de formation définies au travers du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP). Cette réforme conserverait le principe de libre affectation des entreprises mais en limitant la part et en confiant aux régions la gouvernance concertée des fonds libres non-affectés.

Je souhaite que le Parlement puisse contribuer au dialogue qui va s'instaurer entre le Gouvernement et les partenaires sociaux en vue de l'élaboration du prochain projet de loi de réforme de la formation professionnelle. Toutefois, je ne souhaite pas préempter la concertation qui aura lieu en proposant d'emblée des recommandations chiffrées. C'est pourquoi j'ai préféré les termes de pistes et de préconisations pour décrire le scénario de simplification des trois taxes existantes au sein d'une « nouvelle taxe d'apprentissage » et d'une nouvelle gouvernance Etat-régions-partenaires sociaux que je vous propose.

M. François Marc. – Le Sénat a vocation à faire œuvre utile grâce à ce travail, par exemple en envisageant le dépôt d'une proposition de loi qui pourrait traduire sur le plan législatif les préconisations que notre rapporteur a formulées. Je partage donc cette volonté de bâtir un dispositif plus rationnel.

M. François Trucy. – Il serait intéressant de comparer notre situation avec celle de nos voisins européens, notamment les Allemands dont la culture dans ce domaine est souvent citée en exemple.

M. Philippe Dallier. – Je souscris à ces critiques qui me font penser à celles formulées il y a quelques années à l'encontre de la collecte du 1 % logement : multiplicité des collecteurs et écart dans les coûts de gestion. La question de la répartition des fonds est fondamentale. Je prends pour exemple le campus des métiers qui a été créé en Seine-Saint-Denis mais dont le budget demeure fragile. Cet établissement peine à remplir l'ensemble de ses

formations car sur 3000 places, il n'y a que 1 500 inscrits. Dans un département où la priorité est d'assurer une meilleure orientation des jeunes, cette situation apparaît totalement inacceptable. Il faut absolument que l'apprentissage devienne une filière de formation reconnue par tous les acteurs de l'orientation.

M. Francis Delattre. – Je soutiens l'idée de renforcer ces formations et c'est pourquoi je ne voudrais pas que vos propositions conduisent à écarter les chambres consulaires du système de financement de l'apprentissage alors que ce sont des acteurs proches du terrain et très engagés dans la gestion des centres de formation des apprentis. Cela marche bien dans mon département. Il me semble que les collecteurs nationaux posent davantage de problèmes. Pour autant, il ne faudrait pas leur substituer une collecte purement régionale. Il faut associer ces deux niveaux : régions et réseaux consulaires. Je suis donc d'accord pour la réduction du nombre de collecteurs, mais pas en faveur du seul échelon régional.

M. Jean Germain. – Ce sujet s'inscrit pleinement à la fois dans la future réforme de la formation professionnelle mais aussi dans le nouvel acte de la décentralisation. L'équilibre se modifie entre les différents niveaux de formation et l'on constate que les orientations récentes privilégient le fléchage des crédits vers les niveaux supérieurs de formation au détriment des niveaux CAP et BEP. Ensuite, si on pouvait parvenir à une fusion OCTA et OPCA, ce serait aussi un bon aboutissement tant en matière de gestion que de paritarisme. De même, il faudrait réussir à trouver un nouvel équilibre dans la répartition des compétences et des charges entre l'Etat et les régions.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Pour ma part, tout en félicitant le rapporteur, parmi les pistes évoquées, je suis réfractaire à l'instauration d'une collecte par l'URSSAF ou par les régions. Il nous faut attendre de voir le texte de la réforme pour nous prononcer plus avant.

M. François Patriat. – Je voudrais lever tout malentendu. Mon projet est clair : il s'agit d'économiser les deniers publics en simplifiant et en clarifiant le dispositif. Je pense que ces principes sont valables pour toute réforme. Je ne propose pas que les régions collectent la taxe d'apprentissage. Au contraire, je préconise que nous gardions les fonctions de collecte des réseaux consulaires dans le circuit mais elles seraient regroupées au sein d'OCTA régionaux interconsulaires. Je ne veux donc nullement écarter les CCI et les chambres de métiers. Par ailleurs, j'ai également émis des réserves sur une collecte confiée à l'URSSAF.

S'agissant de la répartition, je souhaite que les régions puissent davantage intervenir dans le schéma de gouvernance, avec l'Etat et les partenaires sociaux. Par exemple en Bourgogne, le CFA du sport perçoit dix fois plus de fonds que le CFA des métiers de bouche, cela ne peut pas continuer ainsi. Ensuite, par rapport au modèle allemand, je pense qu'il s'agit surtout d'une meilleure culture d'entreprise et d'orientation qui fait que

l'alternance est clairement reconnue comme une des voix de la réussite. Sur ce plan, je milite pour des maisons régionales de l'orientation.

Enfin, on observe effectivement un transfert des fonds vers les formations supérieures et les grandes écoles. C'est pourquoi je souhaite réorienter davantage vers ceux qui en ont le plus besoin. Or il me semble que les régions sont bien placées pour intervenir dans le champ de la répartition, en bonne intelligence avec tous les partenaires.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte de sa communication à M. François Patriat, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXES

ANNEXE 1

-

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

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

- **M. Michel Sapin**, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- **M. Thierry Repentin**, alors ministre délégué à la formation professionnelle et à l'apprentissage
- **Mme Marie Morel**, sous-directrice des politiques de formation et du contrôle à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Réseau des chambres de commerce et d'industrie

- **M. André Marcon**, président de CCI France
- **M. Benoît de Charrette**, président de la CCIR Bourgogne
- **M. Rachid Hanifi**, conseiller Apprentissage et Formation professionnelle à CCI France
- **M. Jérôme Pardigon**, conseiller parlementaire

Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA)

- **M. Alain Griset**, président de l'APCMA
- **Mme Béatrice Saillard**, directeur des relations institutionnelles

Assemblée des régions de France

- **M. Jean-Paul Denanot**, président du Conseil régional du Limousin
- **Mme Julie Chupin**, directrice de cabinet
- **Mme Anne Wintrebert**, en charge de la formation professionnelle à l'ARF

Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Île-de-France

- **Mme Danièle Dubrac**, vice-présidente, chargée de la formation en apprentissage
- **Mme Véronique Etienne-Martin**, conseiller pour les relations avec le Parlement et le conseil économique et social

UNICEM

- **M. Patrick Pittalis**, directeur

OPCAIM

- **M. Philippe Fraysse**, vice-président
- **Mme Stéphanie Lagalle-Baranès**, directeur
- **M. Joël Mendez**, administrateur

FFB (Fédération française du bâtiment)

- **M. François Falise**, directeur de la formation
- **Mme Klervi Le Lez**, chargée d'études au service des relations parlementaires et institutionnelles

UNIPE

- **M. Philippe Boulben**, directeur
- **M. Jean-Pierre Hulot**, président

AGEFA PME

- **M. Bernard Capron**, président
- **M. Jean-Jacques Dijoux**, directeur général

Centre National de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)

- **Mme Françoise Amat**, secrétaire générale
- **Mme Carole Aboaf**, responsable de l'apprentissage

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

- **M. Antoine Foucher**, directeur
- **Monsieur Alain Druelles**, directeur adjoint de l'éducation et de la formation
- **Madame Sandrine Javelaud**, directrice de mission de la formation initiale

ANNEXE 2

LE FONCTIONNEMENT DU COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » (CAS « FNDMA »)

Parallèlement aux crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi », un compte spécial « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS « FNDMA »)¹ a été créé en loi de finances rectificative pour 2011 (article 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011) afin de regrouper les moyens (575 millions d'euros en LFI 2012) destinés à prendre en charge la péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage (200 millions d'euros), les contrats d'objectifs et de moyens Etat-régions (360 millions d'euros) et inciter financièrement les entreprises à respecter les quotas en matière d'alternance (15 millions d'euros). Il est financé par la fraction du quota de la taxe d'apprentissage (467 millions d'euros) et la contribution supplémentaires à l'apprentissage (108 millions d'euros).

Pour favoriser la bonne insertion des jeunes sur le marché du travail et le développement de l'apprentissage, le Gouvernement s'est assigné un objectif de 800 000 alternants à l'horizon 2015, dont 600 000 apprentis (cf. annexe 2). A cet effet, deux dispositifs sont dorénavant pilotés par le compte spécial :

- le **dispositif de bonus – malus**, doté de 15 millions d'euros, entrera en application en 2012 sur la base des résultats constatés dans les entreprises en 2011. Ainsi, désormais les entreprises de plus de 250 salariés qui n'atteignent pas dans leur effectif un taux de 4 % (au lieu de 3 % antérieurement) de jeunes en alternance devront verser à l'Etat (sur le compte d'affectation spéciale FNDMA) une contribution supplémentaire (malus). *A contrario* les entreprises exemplaires bénéficieront du versement d'une prime (bonus) de la part de l'Etat ;

- 360 millions d'euros sont consacrés à la nouvelle vague de conclusion des nouveaux contrats d'objectifs et de moyens qui seront signés en 2011 entre l'Etat et les conseils régionaux.

En application de l'article 21 de la LOLF, un compte d'affectation spéciale retrace « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses*

¹ La loi de finances rectificative pour 2011 a remplacé l'ancien Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) par un nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA). Conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce CAS constitue une mission budgétaire.

concernées » : il s'agit donc de mieux identifier les recettes et les dépenses afférentes à une politique publique. Au même titre qu'une mission budgétaire, cet outil présente l'avantage de fournir **une vision consolidée des moyens mis en œuvre par l'Etat en faveur de l'apprentissage**.

Jusqu'à présent, les fonds versés aux régions par le FNDMA au titre des COM n'apparaissent pas dans le budget de l'Etat, alors même qu'il s'agissait de dotations attribuées aux régions selon des critères et des objectifs définis par l'Etat¹.

La « budgétisation » de fonds actuellement gérés en tant que compte de tiers par le Trésor public, au sein d'un nouveau compte d'affectation spéciale, constitue un progrès en matière de sincérité budgétaire dont il convient de se féliciter. Il permettra ainsi de compléter l'information du Parlement lors de l'examen des prochains projets de loi de finances, **en complément du vote des crédits de la mission « Travail et emploi »**.

Le fonctionnement du CAS FNDMA est défini juridiquement par les opérations de recettes et de dépenses limitativement énumérées par l'article 23 de la loi de finances rectificative précitée. Ainsi, le **détail des recettes** est le suivant :

- la fraction du quota de la taxe d'apprentissage, soit 22 % de la taxe d'apprentissage (article L. 6241-2 du code du travail)² ;

- les versements opérés au Trésor public en application de sanctions concernant une utilisation ou une collecte inadéquate de la taxe d'apprentissage (cette recette reste très marginale au vu des montants constatés) ;

- la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) applicable aux entreprises de 250 salariés et plus embauchant moins de 4 % de salariés en alternance³ ;

- et les fonds de concours.

¹ Il convient de préciser que le produit affecté au FNDMA a le statut de dotation : son montant n'est pas pris en compte dans le périmètre des ressources propres des régions retenues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

² Le montant définitif de l'année 2012 n'a pas encore été communiqué par la DGFIP. A l'heure actuelle, il est de 410 millions d'euros et devrait s'élever à environ 440 millions en 2013.

³ L'intégralité du produit de la CSA est affectée au FNDMA depuis la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle. Le montant de la CSA est actuellement de 211 millions d'euros et devrait s'élever à plus de 230 millions en 2013.

Les **dépenses autorisées** sont les suivantes :

- le financement des centres de formation d'apprentis et des sections d'apprentissage conventionnés avec la région ou l'Etat ;
- le financement des actions arrêtées en application des COM Etat-région ;
- le financement d'actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage ;
- et le versement aux entreprises de 250 salariés et plus du bonus précité.

Aussi, comme toute adjonction de dépenses nouvelles doit faire l'objet d'une autorisation législative, l'article 35 du présent projet de loi de finances¹ propose de compléter la liste actuelle des dépenses autorisées au sein du CAS FNDMA par **deux nouvelles catégories de dépenses** afin :

- **d'accueillir les fonds dédiés au financement, au titre de la compensation de l'Etat due aux régions, des actions en faveur du développement de l'apprentissage ;**
- **et d'autoriser le reversement des éventuelles recettes indûment perçues au titre des années antérieures.**

Le second poste de dépense créé par l'article 35 précité consiste à autoriser le reversement par le CAS « FNDMA » des recettes indûment perçues au titre des années antérieures à l'exercice budgétaire en cours. Il s'agit d'une clause de précaution dont la portée est essentiellement juridique, la répétition de l'indu étant un dispositif qui figure communément dans les comptes spéciaux. *Mutatis mutandis*, le compte spécial « Pensions » comporte, parmi ses prévisions de dépenses, quelque 5 millions d'euros de remboursements aux agents et employeurs pour des cotisations versées à tort².

¹ Les créations ou modifications des recettes et dépenses d'un compte d'affectation spéciale sont examinées en première partie des lois de finances dans la mesure où elles sont susceptibles d'avoir une incidence sur le solde budgétaire.

² Cet exemple est donné à titre d'illustration car il porte sur un total de dépenses de 41 milliards d'euros, sans commune mesure avec le montant des dépenses du CAS « FNDMA » qui s'établit à 825 millions d'euros pour 2013.

ANNEXE 3

-

**RÉPONSE DE LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE À L'EMPLOI
ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE
AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉ PAR VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL**



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

Réponses au questionnaire de la mission de contrôle du Sénat Portant sur la taxe d'apprentissage

Objet : Questionnaire adressé par M. François Patriat, rapporteur spécial, à Monsieur Bertrand Martinot, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et à Mme Marie Morel, sous-directrice des politiques de formation et du contrôle.

Réponses au questionnaire de la mission de contrôle du Sénat

Portant sur la taxe d'apprentissage

Objet : Questionnaire adressé par M. François Patriat, rapporteur spécial, à Monsieur Bertrand Martinot, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et à Mme Marie Morel, sous-directrice des politiques de formation et du contrôle.

1. Présentation de la taxe d'apprentissage

1.1. Rappeler les principes d'établissement de la taxe d'apprentissage (TA), son architecture et ses mécanismes de financement.

La taxe d'apprentissage a pour objet de favoriser l'égal accès à l'apprentissage sur le territoire national et de contribuer au financement d'actions visant au développement de l'apprentissage.

Elle est régie en vertu des dispositions de l'article 225 du code général des impôts.

Elle est due par les exploitants individuels et les sociétés de personnes dont les résultats sont passibles de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux et par les sociétés ou collectivités passibles de l'impôt sur les sociétés.

Le taux de la taxe d'apprentissage est fixé :

- à 0,50 % (article 225 du CGI) des salaires versés dans l'ensemble des départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- à 0,26 % des salaires versés dans les établissements situés dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (CGI, article 230 B).

Les entreprises redevables de la taxe d'apprentissage s'en acquittent en effectuant des versements auprès d'organismes collecteurs habilités ou agréés.

Ces versements doivent être effectués avant le 1^{er} mars de l'année suivant le versement des salaires à raison desquels la taxe est due.

Les entreprises qui ne se sont pas libérées auprès d'un organisme collecteur de la totalité des montants à leur charge doivent effectuer un versement de régularisation auprès du service des impôts des entreprises (SIE) compétent entre le 1^{er} mars et le 30 avril de l'année suivant celle du versement des rémunérations.

Ce paiement fait l'objet d'une majoration égale au montant de l'insuffisance constatée. L'entreprise paie donc les droits restant dus ainsi qu'une majoration d'un montant égal à ceux-ci (article 228 bis du CGI).

La vérification de l'assujettissement, le contrôle de l'assiette, de l'application du taux global et de l'exacte liquidation de la taxe relèvent de la compétence de la direction générale des finances publiques.

Les contrôles sont effectués et les redressements sont notifiés selon les règles de procédure prévues par le livre des procédures fiscales.

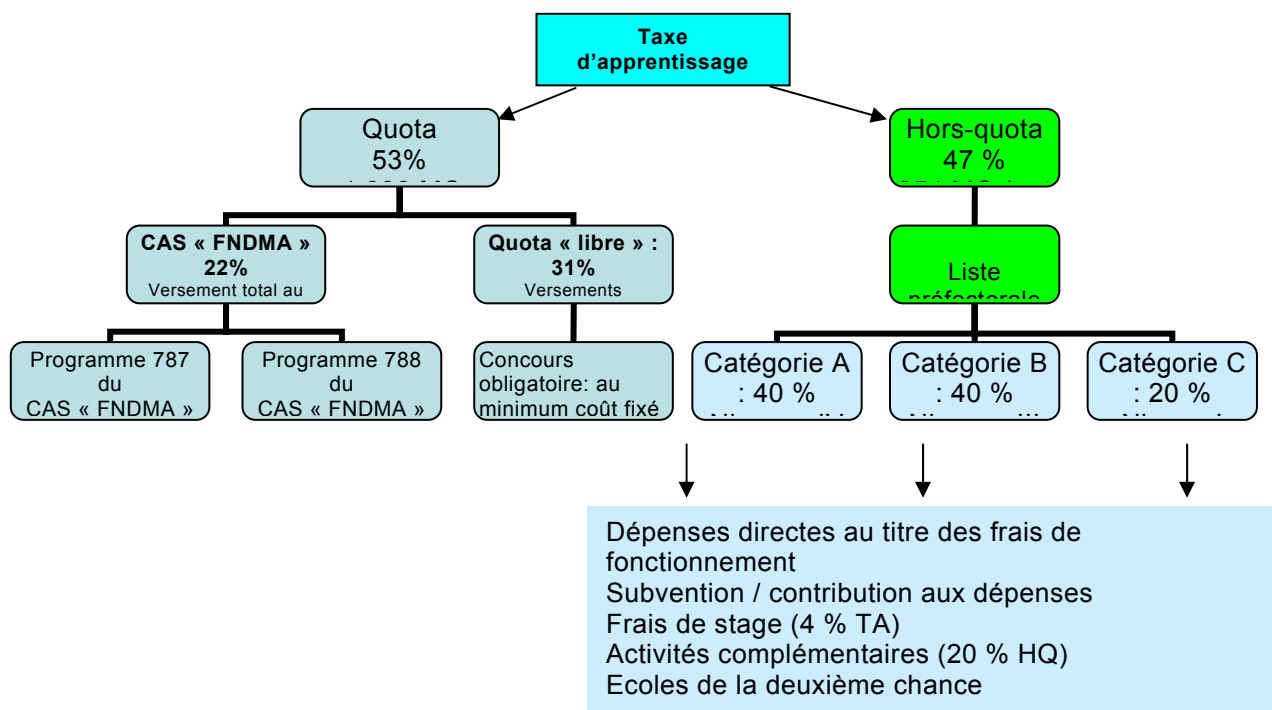
De même, les infractions commises en matière de taxe d'apprentissage sont passibles des pénalités de droit commun prévues par les articles 1727 et suivants du CGI.

A la taxe d'apprentissage s'ajoutent deux contributions additionnelles :

- **la contribution au développement de l'apprentissage (CDA)** au taux de 0,18% - et, pour certaines entreprises, **la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)** pouvant aller jusqu'à 0,3% au plus de la masse salariale¹.

La taxe d'apprentissage est éclatée en deux fractions communément appelées : le « quota » revenant aux centres de formation des apprentis et le « hors quota » ou barème, profitant aux établissements d'enseignement professionnel et technologique.

Schéma global de répartition de la taxe d'apprentissage (chiffres 2010) :



¹ Cas d'une entreprise de plus de 2000 salariés employant moins de 1% d'alternant.

1.2. Présenter un historique de l'instauration de la taxe, des réformes et modifications successives ainsi que leurs motifs (citer les textes à l'origine des modifications de l'état du droit applicable et fournir les circulaires et notes émises par la DGEFP relatives à la TA).

Sous l'ancien régime l'apprentissage était un procédé de formation utilisé au sein des corporations, par lequel les maîtres compagnons transmettaient leur savoir-faire professionnel aux apprentis.

L'abolition des corporations par la loi Le Chapelier en juin 1791 a mis fin à cette organisation professionnelle.

Au XIXème siècle, l'apprentissage non réglementé, donna lieu à de nombreux abus de la part des employeurs notamment en termes de conditions de travail. La loi du 22 février 1851 donna corps au contrat d'apprentissage, sans toutefois instituer de sanctions aux manquements.

La période précédant la seconde guerre mondiale est marquée par **la création de la taxe d'apprentissage**, inscrite dans la loi de finances du 13 juillet 1925.

Cette loi a également créé les chambres des métiers qui étaient chargées d'organiser les cours professionnels et de contrôler la formation des apprentis durant l'apprentissage. La taxe d'apprentissage sanctionnait donc les entreprises qui ne participaient pas à la formation ouvrière.

L'article 25 de cette loi de finances était rédigé ainsi :

" Toute personne ou société exerçant une profession industrielle ou commerciale ou se livrant à l'exploitation minière ou concessionnaire d'un service public est assujettie à une taxe dite d'apprentissage dont le produit inscrit au budget de l'Etat contribue aux dépenses nécessaires au développement de l'Enseignement technique ou de l'apprentissage ainsi qu'à celles des laboratoires scientifiques "

Dans les années 60, les partenaires sociaux tentent alors de donner à l'apprentissage un nouvel essor avec un triple objectif de réforme qui tourne autour du domaine économique, social et culturel.

La loi n°71-576 du 16 juillet 1971 est d'une importance fondatrice qui marque encore de nos jours les principes de fonctionnement, de financement de l'apprentissage et de répartition du produit de la taxe d'apprentissage.

Elle concentre les dispositions suivantes :

- la définition de l'apprentissage établie comme une forme d'éducation ;
- le contrat d'apprentissage devient un véritable contrat de travail (définition et régime juridique, conditions du contrat, formation et résolution du contrat d'apprentissage et les dispositions financières relativement notamment au financement du salaire et des cotisations sociales des apprentis) ;
- la formation générale professionnelle et technologique est confiée aux centres de formation d'apprentis ;

- la création des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage ;
- l'établissement de concours financiers obligatoires pour tout employeur d'apprenti ;
- la création du « quota », part dédiée exclusivement à l'apprentissage ;
- le financement de l'apprentissage est assuré par une fraction du produit de la taxe d'apprentissage.

Cette loi est promulguée en même temps que les lois n°71-577 et n°71-578 respectivement relatives à l'orientation sur l'enseignement technologique et à la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles.

Ces trois lois représentent encore aujourd'hui le socle de base du financement de l'apprentissage, de l'organisation des formations par apprentissage mais également de l'utilisation du produit de la taxe d'apprentissage.

Toutefois, il convient de s'attarder plus spécifiquement sur **les attendus de la loi n°71-578** relative au financement des premières formations technologiques et professionnelles.

Elle fixe les dispositions suivantes :

- la possibilité pour tout employeur redevable de la taxe d'apprentissage, sur leur demande, de se voir exonéré de tout ou partie de la taxe d'apprentissage à raison des dépenses réelles exposées par ce dernier en vue de favoriser les premières formations technologiques et professionnelles. Cette loi consacre ainsi le principe de « dépenses exonératoires » qui fonde toute l'architecture du financement de l'apprentissage ;
- la définition des premières formations technologiques et professionnelles, définies comme étant « *celles qui, avant l'entrée dans la vie active, préparent les jeunes à un emploi d'ouvrier ou d'employé, spécialisé ou qualifié, de travailleur indépendant et d'aide familial, de technicien, technicien supérieur, d'ingénieur ou cadre supérieur des entreprises des divers secteurs économiques* ». Dès lors, le financement de l'apprentissage n'est plus limité aux seules actions par apprentissage ni au seul niveau jusqu'alors prépondérant qu'était le niveau ouvrier ;
- les typologies d'établissement réalisant ces premières formations ;
- le taux de la taxe d'apprentissage à 0,5% (antérieurement fixé à 0,6%) ;
- les modalités de versement de la taxe d'apprentissage et de son acquittement ;
- l'obligation pour l'employeur de déclarer les montants versés au Trésor public avant le 5 avril de chaque année ;
- le taux de la taxe d'apprentissage dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle réduit au montant du « quota ».

Ainsi cette loi crée le financement par le biais de la taxe d'apprentissage d'autres dépenses de formation que celles spécifiques à l'apprentissage et rend donc éligible au financement par la taxe tout établissement

d'enseignement professionnel et technologique réalisant de la formation initiale.

La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat transfère aux régions les compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. L'Etat transfère le financement et la tutelle des CFA, sauf pour les CFA à recrutement national. Cette loi a également créé **le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFPC)**, géré par le conseil régional et alimenté par les crédits de l'Etat et ceux du conseil régional.

Telle est la construction du système de financement de l'apprentissage mais également d'affectation du produit de cette taxe, orienté en partie vers le financement des CFA sous la tutelle des conseils régionaux.

Pour résumer : les dates importantes

- **corporations de l'Ancien régime, compagnons**
- **1851 : création du contrat d'apprentissage**
- **1925 : création de la taxe d'apprentissage**
- **1971 : loi relative à l'apprentissage**
- **1983: transfert des compétences aux régions**

Accélération des réformes depuis 10 ans :

L'apprentissage dans son ensemble, ainsi que son système de financement ont été l'objet de nombreuses réformes, principalement tournées vers un développement de plus en plus accru de cette forme d'éducation qu'est l'apprentissage.

Les principales dates et mesures prises :

- **1987 : l'apprentissage devient une filière de formation professionnelle**
- **1996-1997 : création d'une aide à l'employeur d'apprentis l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF) et du fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage (FNPTA)**
- **2002 : financement des CFA, collecte, transfert de l'ICF aux collectivités régionales**
- **2004 : compétences des conseils régionaux, FPTLV, CDA**
- **2007: suppression de la déclaration (cerfa 2482) relative à la déclaration de la taxe d'apprentissage auprès du Trésor public, intégration des données dans la DADS-U**
- **2009: création de la CSA, apprenti sans employeur**
- **2011 : développement de l'alternance avec un objectif de**

600 000 apprentis à l'horizon 2015.

La loi 87-572 du 23 juillet 1987 fait de l'apprentissage **un dispositif de formation** au même titre que l'enseignement technologique de niveau secondaire et supérieur. Grâce à cette loi, **tous les niveaux de qualification sont désormais accessibles par l'apprentissage**. En conséquence, l'âge de l'apprentissage est élevé à 26 ans.

Enfin, elle pérennise les exonérations de cotisations sociales.

La loi n°96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage a institué une nouvelle disposition visant à réduire les inégalités constatées entre régions relatives au versement de la taxe d'apprentissage, se substituant au fonds national interconsulaire de compensation (FNIC), abrogé. **Elle crée l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF)**, qui constitue une aide à l'employeur d'apprentis destinée à promouvoir l'embauche des apprentis. Cette même loi crée la notion de concours financiers obligatoires pour l'employeur accueillant un apprenti, encore mis en œuvre aujourd'hui et imputé sur le quota. Elle met en place une exonération de charges sociales pour la partie du salaire des apprentis inférieure à 11% du SMIC et une cotisation forfaitaire sur la part restante du salaire. **Enfin, les dispositions relatives au contrôle des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage, habilitant notamment les agents de contrôle de la formation professionnelle à effectuer un contrôle de la collecte et de la répartition de la taxe d'apprentissage, sont introduites par cette loi.**

La loi n°97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes a précisé des dispositions dans son article 14 et institué **un fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage (FNPTA) découlant d'une fraction de la taxe d'apprentissage relative au quota et versée directement au Trésor public par les entreprises ou par les organismes collecteurs**. Les critères de répartition des fonds entre régions étaient alors fixés par le décret n°97-1240 qui donnait lieu annuellement à un arrêté de répartition du ministre chargé de la formation professionnelle, détaillés dans une circulaire DGEFP/DCP n°97-33 du 30 décembre 1997.

La loi du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale a inscrit des dispositions propres **aux modalités de collecte de la taxe d'apprentissage**, telles que :

- l'établissement du coût versé aux CFA des apprentis au titre des concours obligatoires imputés sur le quota de la taxe d'apprentissage ;
- l'affectation des sommes reversées au fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue au financement des CFA notamment qui ne perçoivent pas suffisamment de ressources;

- les modalités d'habilitation des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage aux niveaux régional et national, fixant les statuts des OCTA, les critères d'obtention de l'habilitation, les modalités de mise en place des conventions cadres de coopération ;
- l'interdiction de recourir à un tiers pour collecter ou répartir les versements exonérateurs ;
- les conditions de réalisation d'une collecte déléguée ;
- et enfin le renforcement des sanctions relatives à la collecte.

Cette loi a également ouvert l'apprentissage à tout type de diplôme ou titre professionnel inscrit au répertoire national des certifications professionnelles.

La loi 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie contient plusieurs dispositions sur l'apprentissage notamment la possibilité de conclure un contrat d'apprentissage au-delà de 25 ans et de suspendre un CDI en cours pour conclure un contrat d'apprentissage.

La loi du 18 janvier 2005 de cohésion sociale fixe un objectif de **500 000 jeunes en apprentissage en 2009**. Elle crée également le FNDMA qui remplace alors le FNPTA.

La loi de finances pour 2005 n°2004-1484 institue la CDA applicables aux redevables de la taxe d'apprentissage.

C'est la loi 2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 qui **crée une pénalité consistant à majorer la taxe d'apprentissage pour les entreprises de plus de 250 salariés** qui n'atteignent pas un quota de contrats en alternance, **à l'origine de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)**.

En 2007 des mesures de simplification conduisent à la suppression de la déclaration 2482 relative à la taxe d'apprentissage et à la contribution au développement de l'apprentissage. Cette déclaration est intégrée dorénavant dans la DADS-U. Dès lors les entreprises n'ont plus à établir de 2482 et versent leur taxe d'apprentissage directement auprès de l'OCTA.

La loi du 24 novembre 2009 crée la contribution supplémentaire à l'apprentissage pour les entreprises de 250 salariés et plus qui n'atteignent pas un quota de contrat en alternance de 3%.

La réforme de l'alternance de 2011 établie en vue de l'atteinte d'un nombre d'alternants fixé à 600 000 apprentis en 2015 a consacré de nombreuses mesures en vue du développement de l'alternance inscrites dans la loi n°2011-893 du 28 juillet 2011. S'agissant de la taxe d'apprentissage cette loi prévoit la possibilité pour les services régionaux de contrôle d'effectuer un contrôle des informations fournies par les entreprises concernant la contribution supplémentaire à l'apprentissage, sans préjudice des prérogatives de contrôle des services fiscaux.

Partant du constat que la CSA ne permettait pas de garantir un effort de recrutement d'alternants suffisamment important au sein des entreprises, surtout depuis la suppression de la déclaration 2482 et par rapport à une

taxation supplémentaire insuffisamment incitative (les entreprises préférant payer 0,1% de CSA au lieu de recruter), le gouvernement a mis en place un système plus incitatif faisant passer le quota d'alternants de 3 à 4% et instituant une modulation de la contribution en fonction de l'écart à la cible, inscrit dans l'article 230 H du CGI.

- **Zoom sur les nouvelles dispositions relatives à l'enregistrement des contrats d'apprentissage**

La loi n°2011-893 du 28 juillet 2011 et le décret n°2011-1924 du 21 décembre 2011 ont considérablement simplifié la procédure d'enregistrement d'apprentissage. En premier lieu, la validation par les DIRECCTE des enregistrements effectués par les chambres consulaires a été supprimée : il y a donc un contrôle unique sur le contrat et la durée d'instruction est ainsi divisée par deux. Ensuite, le régime des pièces annexes est également simplifié : l'employeur ne joint plus les pièces annexes à son contrat, mais les tient à la disposition du service d'enregistrement pour un éventuel contrôle approfondi. Enfin, un nouveau formulaire est utilisé pour la campagne 2012-2013 : le nombre de renseignements demandés à l'employeur a été réduit et les formulaires pour le secteur privé et le secteur public sont fusionnés dans un document unique.

La loi précitée a également prévu la dématérialisation des procédures dans un « Portail de l'alternance », qui permet de mettre les employeurs et les candidats en relation et de remplir les contrats en ligne. Le portail, qui a été ouvert en octobre 2011, permet une saisie assistée des données du contrat, une transmission automatique à l'organisme d'enregistrement et permet le suivi de l'avancement de la procédure et le dialogue entre les différents acteurs.

Ce portail permet ainsi d'améliorer la qualité des contrats adressés aux chambres, facilite le traitement des erreurs et améliore ainsi le délai d'enregistrement et le service rendu aux usagers.

1.3. Présenter les chiffres clés de la TA et la part qu'ils représentent dans le contexte global de la politique et du financement de la formation professionnelle.

Le montant total des dépenses de la formation professionnelle représentait en 2008 **29,70 milliards d'euros**, incluant les dépenses consacrées à l'apprentissage (voir annexe 13). Le produit de la taxe d'apprentissage collectée au titre des salaires versés à cette même année était de **1 959 283,70 €**, **soit 6,6% de la dépense totale de la formation professionnelle.**

A ce stade, il convient de noter que seuls environ 52% de la collecte sont directement affectés au financement des dépenses de formation par apprentissage.

2. Collecte de la taxe d'apprentissage

2.1. Présenter le dispositif de collecte de la TA, les modalités d'acquittement et de recouvrement (assiettes, taux, exemptions), et les acteurs concernés (les

assujettis et leur typologie, les organismes de collecte, etc.).

2.1.1 Entreprises imposables

A : Les employeurs assujettis à la taxe d'apprentissage :

En application du 2 de l'article 224 du CGI, sont soumis à la taxe d'apprentissage :

- les personnes physiques ou sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés, lorsque ces personnes et sociétés exercent une activité industrielle, commerciale ou artisanale ;
- les sociétés, associations et organismes passibles de l'impôt sur les sociétés à l'exception des organismes sans but lucratif soumises à cet impôt uniquement en raison de leurs revenus fonciers, agricoles ou mobiliers ;
- les sociétés coopératives de production, transformation, conservation et vente de produits agricoles ainsi que leurs unions ;
- les groupements d'intérêt économique exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale.

Sont également redevables de cette taxe, les centres techniques industriels dès lors que leur activité peut-être qualifiée de lucrative (circulaire n°2006-04 du 30 janvier 2006).

B : Les employeurs exonérés de la taxe d'apprentissage :

En application du 3 de l'article 224 du CGI, sont affranchis de la taxe d'apprentissage :

- les entreprises occupant un ou plusieurs apprentis, lorsque la base annuelle d'imposition n'excède pas six fois le salaire minimum de croissance annuelle¹ ;
- les sociétés et personnes morales ayant pour objet exclusif les divers ordres d'enseignement ;
- les groupements d'employeurs constitués selon les modalités prévues au chapitre VII du titre II du livre I^{er} du code du travail, composés exclusivement d'agriculteurs ou de sociétés civiles agricoles eux-mêmes exonérés de la taxe d'apprentissage ; les autres groupements d'employeurs sont le cas échéant, exonérés à proportion des rémunérations versées dans le cadre de la mise à disposition de personnel à leurs adhérents eux-mêmes non assujettis ou exonérés

¹ Le montant de la masse salariale donnant lieu à exonération de la taxe d'apprentissage due au titre des salaires de l'année 2012 est de 100 355 €.

Commentaire :

A titre estimatif, avec un salaire moyen par tête annuel de **19 848 €** en 2009 (source Accoss), les entreprises/établissements ayant moins de 5 ETP rémunérés dans cette limite ne sont en principe pas assujettis à la taxe d'apprentissage (seuil de 99 K € en 2009 correspond à 6 SMIC, soit $99/19,848 = 4,98$ salariés).

Les seuils statistiques ne permettent pas de savoir le nombre exact d'entreprises/établissements de moins de 5 salariés en France. Toutefois la tranche disponible la plus proche (source DGCIS-INSEE) concerne les «entreprises/établissements de 0 à 3 salariés», qui comptent **2 075** unités légales (entreprises) ou indépendantes (établissements). La répartition de ce nombre d'établissements/entreprises est : **1291 ayant 0 salarié ; 784 structures occupant entre 1 et 3 salariés.**

Partant de cette hypothèse, ce type d'établissement présente une masse salariale annuelle brute moyenne de **41,18 Mds €**, ce qui équivaldrait à une perte de taxe d'apprentissage de **205,92 M€**. Cette conclusion est à nuancer car les $\frac{3}{4}$ des entreprises comptabilisées dans notre estimation n'emploient en fait aucun salarié.

Cette estimation mériterait d'être affinée et complétée par la masse salariale globale des entreprises employant entre 3 et 5 salariés (non évaluée statistiquement à ce jour) ce qui permettra de mesurer au mieux la « perte » de taxe d'apprentissage.

C : Les personnes morales exclues de la taxe d'apprentissage :

Ne sont pas concernés : L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics (y compris les offices publics d'Habitat qui sont des EPIC), les associations, à l'exception de celles soumises à l'impôt sur les sociétés, et les professions libérales dès lors qu'aucun salaire n'est versé.

2.1.2 Détermination de la taxe d'apprentissage (1)

A : Assiette de la taxe d'apprentissage (article 225 et 225 A du CGI)

La taxe d'apprentissage est calculée sur la masse salariale, entendue au sens des règles prévues aux chapitres I et II du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale ou du titre IV du livre VII du code rural pour les employeurs visés aux articles L. 722-20 et L. 751 dudit code : il s'agit de **la même assiette que celle retenue pour le calcul des cotisations de sécurité sociale**, c'est-à-dire du montant brut total des salaires annuels versés (article L 242.1 du code de la sécurité sociale).

Ainsi, les salaires, indemnités et émoluments sont compris dans la base de calcul pour leur montant brut avant déduction de toute cotisation à la charge du salarié.

Au demeurant, le lieu du domicile des salariés n'est pas à prendre en considération. En effet, les revenus versés aux salariés frontaliers, ainsi qu'aux

salariés détachés à l'étranger dont les salaires sont versés par le siège social français doivent être intégrés dans l'assiette de la taxe.

Les articles L.6243-2 et D.6243-5 du code du travail, repris à l'article 225 A du CGI, disposent par ailleurs que pour les entreprises de plus de 10 salariés, une partie du salaire versé aux apprentis égale à 11% du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) est exonérée de la taxe d'apprentissage. Ce taux est porté à 20% dans les départements d'outre-mer, selon les termes de l'article D. 6522-2 du code du travail.

Enfin, **l'article 20 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 portant loi de finances pour 1989** prévoit que les rémunérations versées aux apprentis par les entreprises qui emploient au plus dix salariés ne sont pas pris en compte pour la détermination de la masse salariale passible de la dite taxe.

L'assiette est donc composée des rémunérations versées par l'employeur durant l'année civile (1^{er} janvier au 31 décembre) au titre de laquelle la contribution est due.

Pour résumer :

Type de contrats	Inclus dans l'assiette
CDI : contrat à durée indéterminée	Oui
CDD : contrat à durée déterminée	Oui
Rémunérations des intermittents du spectacle	Oui
Contrat Unique d'Insertion : CUI-CAE (secteur non marchand)	Non
Contrat Unique d'Insertion : CUI-CAE (secteur marchand)	Oui
Contrat saisonnier	Oui
Contrat de professionnalisation-CDD	Oui
Contrat de professionnalisation-CDI	Oui
Rémunérations versées aux VRP multicartes (non inclus dans la DADS)	Oui
Stage obligatoire dans le cadre de la formation initiale à vocation technologique et professionnelle	Non. Mais si gratification > 417,09 € pour l'année 2011 (12,5% plafond horaire de SS), le différentiel est à intégrer à l'assiette.
Contrat d'apprentissage-entreprises de – 11 salariés	Non
Contrat d'apprentissage-entreprise de 11 salariés et plus	Exclusion de la partie du salaire n'excédant pas 11% du SMIC (20% dans les DOM)
Gérant non majoritaire de SARL	Oui
Travailleurs à domicile	Oui
Intérimaire dans l'entreprise d'accueil	Non
Salarié en arrêt maladie	Oui

Salarié en congé sans solde	Non
VRP Multicartes	Oui Les salaires déclarés à la CCVRP doivent être additionnés au total des salaires de la DADS
VRP Salarié	Oui
Agent commercial	Non
Indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse, consécutives à un accident du travail ou une maladie professionnelle	Non
Allocations de formation versées aux salariés ayant suivi des heures de formation hors temps de travail	Non

Précisions diverses :

► sont inclus dans la masse salariale : les indemnités de congés payés, de gratifications de préavis, de non concurrence, ainsi que les autres avantages en nature, y compris les pourboires, certaines primes d'ancienneté, d'éloignement, de vacances, pour évènement familiaux, les indemnités de départ volontaire, le 13^{ème} mois, les prestations familiales complémentaires versées par l'employeur ainsi que les sommes versées par l'entreprise en application d'un plan d'épargne d'entreprise (Article L.3332-11).

► sont exclus de la masse salariale : les sommes ayant le caractère de dommages intérêts (indemnités de licenciement, indemnités consécutives à un accident du travail ou à une maladie professionnelle, les indemnités de mise à la retraite par l'employeur), le remboursement de frais professionnels ou forfaitaires, la prime légale de transport, les cotisations patronales de retraite ou de prévoyance dans certaines limites, et enfin les sommes versées dans le cadre de la participation ou l'intéressement au bénéfice de l'entreprise.

B : Taux de la taxe d'apprentissage et contributions additionnelles

L'article 225 du CGI fixe le taux de la taxe d'apprentissage à 0,5% de la masse salariale brute.

Les dispositions des articles R.6261-13 du code du travail et 230 B du CGI, indiquent que pour les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, le taux de la taxe d'apprentissage est porté à 0,26 % de la masse salariale.

Depuis la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, la taxe d'apprentissage a connu plusieurs évolutions. En effet, depuis la loi de finances pour 2005, il convient de distinguer dorénavant trois contributions :

-la taxe d'apprentissage elle-même,

-La contribution au développement de l'apprentissage (CDA) au taux de 0,18% de la masse salariale (article 1599 quinquies A du CGI),

-La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie a créé la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) pour les entreprises de 250 salariés et plus n'ayant pas atteint le quota de 3% d'alternants dans leur effectif (article 230 H du CGI).

-La CSA s'est ainsi substituée à la majoration de taxe d'apprentissage qui avait été instituée par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances.

-La loi de finances rectificative pour 2011 publiée au journal officiel le 29 juillet 2011 porte le **quota « alternants » de 3% à 4%** de l'effectif annuel moyen pour les entreprises de 250 salariés et plus et instaure un système de « bonus-malus » apprentissage ».

Ce texte prévoit, en effet, une **modulation du taux de la CSA** en fonction des efforts de l'entreprise en termes d'embauche d'alternants (0,05% à 0,3% de la masse salariale).

Articles 230 H et 230 B du code général des impôts	Quota d'alternants	Taux de la CSA (hors AlsaceMoselle)	Taux de la CSA en AlsaceMoselle
Entreprises de 250 salariés et plus	< 1%	0,2 %	0,104%
	de 1 % à moins de 3%	0,1 %	0,052%
	de 3 % à moins de 4 %	0,05%	0,026%
Entreprises de 2000 salariés et plus	< 1%	0,3%	0,156%
	de 1 % à moins de 3%	0,1 %	0,052%
	de 3 % à moins de 4 %	0,05%	0,026%

Les entreprises affranchies de la taxe d'apprentissage en application de l'article 224-3 du CGI sont également exonérées de la CSA et de la CDA.

La contribution supplémentaire à l'apprentissage est instituée au profit d'un compte d'affectation spécial du Trésor : CAS-Financement national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) créé par la loi de finances rectificatives n°2011-903 du 29 juillet 2011.

Les raisons ayant présidé à la substitution du FNDMA par le CAS :

La mise en œuvre d'un bonus à destination des entreprises de plus de 250 salariés ayant un taux d'alternant supérieur à 4% (5% en 2016), alimenté en recettes par le malus versé par les entreprises ne respectant pas ce quota, supposait la création d'un fonds dédié, à l'instar de l'ex Fonds national de Développement et de Modernisation de l'apprentissage.

Lors des discussions budgétaires préalables à la mise en œuvre de ce fonds, **la direction du budget a fait observer que de tels fonds, fonctionnant comme des comptes de tiers, et donc de nature extra-budgétaire, n'étaient pas conformes avec la LOLF.**

Il a donc été décidé de créer un Compte d'affectation spéciale réunissant l'ex FNDMA et le nouveau programme dédié au versement du bonus aux entreprises de plus de 250 salariés dépassant le seuil de 4% d'alternants.

Le CAS FNDMA (Financement National du Développement et de la Modernisation de l'Apprentissage) est donc structuré autour de 3 programmes :

- programme 787 : péréquation de la taxe d'apprentissage (ex 1^{ère} section de l'ex FNDMA) ;
- programme 788 : contrats d'objectifs et de moyens Etat / région consacrés au développement de l'apprentissage et financement des CFA à recrutement national ;
- programme 789 : versement du bonus forfaitaire aux entreprises de plus de 250 salariés excédant le taux d'alternants de 4% et financement d'actions nationales de communications en faveur de la promotion et du développement de l'apprentissage.

◆ Un régime dérogatoire a été envisagé pour les entreprises dont le « quota alternants » se situe entre 3 % et 4 %.

Dans le cadre de la réforme de l'alternance lancée en 2011, le gouvernement s'est fixé pour objectif d'atteindre 600 000 alternants à l'horizon 2015. Les partenaires sociaux ont négocié un accord national destiné à introduire une souplesse visant à ne pas pénaliser les entreprises qui auront fait un effort de recrutement d'alternants sans toutefois atteindre le taux de l'obligation, porté à 4% dans la loi de finances rectificatives.

En effet, afin d'intégrer les dispositions de l'article 1 de l'accord interprofessionnel du 7 juin 2011 sur l'accès des jeunes aux formations en alternance et aux stages en entreprises, la loi prévoit que les entreprises qui atteignent le seuil de 3% peuvent, à compter de l'année 2012 et jusqu'au 31 décembre 2015, être exonérées de la CSA :

- Si elles justifient d'une progression du nombre de salariés en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation d'au moins 10% par rapport à l'année précédente ;
- Ou si elles ont eu une progression du nombre de salariés en contrat d'apprentissage et de professionnalisation et relèvent d'une branche couverte par un accord prévoyant une progression de ces contrats d'au moins 10%.

Pour la collecte 2012, seule la proposition de progression des contrats **dans l'entreprise** pourra être retenue, la seconde hypothèse supposant un accord de branche, accord qui n'a pour l'heure été conclu par aucune branche professionnelle.

Cette mesure exonératoire applicable dès la collecte 2012 (salaires 2011) est possible à la condition que l'entreprise justifie auprès de l'OCTA l'atteinte d'une progression de 10% du nombre de ses salariés entre le 31 décembre 2010 et 31 décembre 2011.

Pour cela, elle doit déclarer à l'OCTA le nombre de salariés en alternance (contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation) présents dans l'entreprise au 31 décembre 2010.

L'effectif pris en compte pour bénéficier de l'exonération d'origine conventionnelle jusqu'en 2015 est différent de celui permettant d'apprécier le respect du seuil de 4% (article 230 H du CGI). En effet, il ne tient compte que des salariés en contrat de professionnalisation ou en contrat d'apprentissage.

C : Modalités de calcul de l'effectif salarié annuel moyen et du quota alternants des entreprises de 250 salariés et plus.

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, a instauré une majoration du taux de la dite taxe pour les entreprises de plus de 250 salariés et plus qui ne respectent pas le quota d'alternants en n'embauchant pas ou pas suffisamment de salariés en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage en fonction de leur effectif annuel moyen. **Ce seuil est passé progressivement de 1% à 3% de 2006 à 2008, fixée définitivement à 3% à compter de 2008, aujourd'hui fixé à 4% et prévu à 5% en 2016.**

L'entreprise qui ne respectait pas cet objectif de 3% était jusqu'alors redevable d'un taux majoré de la taxe (0,6% au lieu de 0,5%). Cette mesure n'a pas fait la preuve de son efficacité car non seulement la majoration était intégrée dans le taux de la taxe d'apprentissage, ce qui ne favorisait pas la visibilité de la mesure mais surtout, aucune disposition relative au contrôle de cette mesure n'avait été envisagée.

La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie a :

-Instauré une contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), taxe additionnelle qui se substitue à la majoration de taxe dont le taux était fixé à « 0,1% » de la masse salariale,

-Etendu le quota alternants aux jeunes accomplissant un volontariat international entreprise (VIE) régi par les articles 122-1 et suivants du code du service national ou bénéficiant d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), en plus des alternants en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage.

En conséquence l'évolution introduite par cette loi concernant la CSA a permis de mieux identifier les sommes collectées au titre de cette majoration par rapport aux versements habituels de la taxe d'apprentissage.

Dès lors le gouvernement a pu affecter le produit de cette « surtaxe » au développement de l'apprentissage par le biais des contrats d'objectifs et de moyens pour l'apprentissage concernant la période 2011-2015.

A cet effet, **67 M€ ont été affectés aux enveloppes des COM.**

2.1.3 L'intermédiation des organismes collecteurs agréés

La loi n°71-576 du 16 juillet 1971 a créé les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA), aujourd'hui au nombre de 141.

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a rénové le régime juridique de la collecte de la taxe d'apprentissage en définissant les conditions d'habilitation des collecteurs.

Ces organismes peuvent être dorénavant soit ;

- **agréés par le ministère de l'emploi et de la formation professionnelle** dans des conditions précises dans le cadre d'une demande transmise à la DGEFP ;
- **habilités au niveau national au titre d'une convention cadre de coopération conclue avec le ministère de l'Éducation nationale, de l'Agriculture et/ou des Sports** ou au titre d'un agrément interministériel ;
- **habilités au niveau régional en tant qu'établissement consulaire régional** (Chambres régionales de commerce et d'industrie, de métiers, d'agriculture) **ou par agrément préfectoral régional.**

Ainsi, en 2004, si 75% des anciens collecteurs ont disparu (ils étaient 563 en 2003), ils sont encore aujourd'hui 141 répartis comme suit :

- 63 établissements consulaires,
- 23 organismes ayant une habilitation régionale,
- et enfin 55 OCTA nationaux.

Conformément aux dispositions des articles L.6241-2, L. 6241-4, L.6241-5 et R.6241-7 du code du travail, les concours financiers à la taxe d'apprentissage sont versés obligatoirement par l'intermédiaire d'un ou plusieurs OCTA de son choix.

Ces derniers doivent, dans le cadre de leur mission, s'assurer de la réalité et du bien-fondé des dépenses libératoires exposées par les entreprises assujetties à la taxe d'apprentissage.

A cet effet, ils délivrent aux entreprises cotisantes un reçu (articles 10 et 20 du décret du 12 avril 1972 modifié) détaillant les dépenses libératoires de la taxe d'apprentissage qui permet de justifier son montant qui a été acquitté mais également, la CDA, la CSA et du choix des affectations si l'entreprise avait désigné nommément un ou des bénéficiaires.

Ce reçu libératoire permet avant tout de justifier auprès des services fiscaux la situation des entreprises au regard de ladite taxe en cas de contrôle. Il n'existe pas de modèle de reçu à respecter formellement.

S'agissant des fonds libres, ces derniers sont constitués avant tout par les versements que les entreprises n'ont pas formellement fléchés.

Dans ce cas, il appartient à l'OCTA de consulter une commission composée de représentant d'organisations syndicales de salariés et patronales (article R.6242-8 du code du travail), à l'exception des organismes consulaires. En effet, pour ces derniers, les décisions de répartition relèvent de l'instance décisionnelle désignée à cet effet, qui reflète le conseil d'administration de l'établissement consulaire.

Les obligations d'information des OCTA sont avant tout à destination du préfet de région et du président du conseil régional (R.6241-4 du code du travail) pour faire état de la collecte avant répartition mais également après répartition (R.6242-13 et D.6123-20 du code du travail).

La réforme de l'alternance, a notamment prévu, à l'article 13 de la loi relative au développement de l'alternance et à la sécurisation des parcours professionnels du 28 juillet 2011, une obligation, pour le redevable de la taxe d'apprentissage, d'informer les CFA et sections d'apprentissage des sommes qu'il entend leur verser au titre des concours obligatoires et/ou qu'il décide de leur affecter.

Le législateur souhaitait ainsi pouvoir informer le plus en amont possible les centres et sections des ressources qu'ils devaient normalement bénéficier de la répartition, et ainsi faciliter la gestion financière de ces organismes.

Le décret en conseil d'état n°2012-628 du 2 mai 2012 prévoit l'application de cette mesure en prévoyant que l'entreprise peut donner mandat aux OCTA auxquels il verse un concours financier, d'informer les centres de formation d'apprentis et sections d'apprentissage des sommes qu'il doit leur affecter.

Dès lors, l'OCTA ainsi mandaté transmet, le 15 mai de chaque année au plus tard (soit 3 à 4 mois de lieux qu'aujourd'hui), par tout moyen permettant d'établir la preuve de sa date de réception par son destinataire :

- A chaque centre de formation ou section d'apprentissage bénéficiaire de versements qu'il a collectés : un document établi sur un support dématérialisé détaillant, par redevable de la taxe d'apprentissage, les sommes qui lui ont été affectées ;
- A chaque redevable de la taxe d'apprentissage lui ayant versé un concours financier : une copie du récapitulatif adressé aux centres de formation ou sections d'apprentissage bénéficiaires de ses versements.

Ces sommes s'entendent hors frais de collecte et de gestion susceptibles d'être retenus par l'organisme collecteur dans la limite du plafond prévu par l'article R. 6242-15.

A défaut d'avoir ainsi mandaté les organismes collecteurs, l'entreprise doit informer, avant le 1^{er} mars de chaque année au titre de laquelle la taxe d'apprentissage est due, les centres de formation d'apprentis et sections d'apprentissage des sommes qu'il doit leur affecter en application de l'article L. 6241-4 ou qu'il décide de leur affecter.

2.2. Fournir toutes les données chiffrées, depuis 2000, relatives au produit de la TA (évolution du produit, ventilation des diverses composantes par type de redevables, de collecteur et par régions).

Entre 2005 et 2010 la collecte de la taxe d'apprentissage a augmenté de 39%.

Le tableau ci-dessous présente les évolutions globales du FNDMA, des fonds collectés au titre des concours obligatoires et des versements réalisés au profit des CFA.

	2005 <i>En milliers d'euros</i>	2010 <i>En milliers d'euros</i>	Evolution <i>En %</i>
FNDMA	157 692	412 696	+ 160%
Concours obligatoires	160 302	269 079	+ 67%
Fonds affectés au profit des CFA et SA	157 824	174 955	+ 10%
Fonds non affectés au profit des CFA et SA	146 681	150 060	+ 2,3%

La lecture de ce tableau nécessite deux observations importantes :

S'agissant de l'augmentation de 160% du FNDMA :

Entre 2005 et 2006, le FNDMA est passé de 157,692 M€ à 374,179 M€. Cette évolution importante explique le taux d'évolution de 160% indiqué ci-dessus, dû à la création du FNDMA et des COM Apprentissage en 2005.

En effet, la loi du 18 janvier 2005 créant le FNDMA a supprimé le FNPTA qui représentait un montant d'environ 152 M€ versé aux collectivités régionales en vue de masquer les disparités régionales de financement de l'apprentissage. Tout en créant le FNDMA, cette loi a également introduit la nécessité de financer de façon spécifique le développement de l'apprentissage par le biais d'une contractualisation entre l'Etat et les régions permettant de définir des projets en vue de favoriser l'apprentissage. A ce même moment, la loi a supprimé certains chefs d'exonération tels que les frais de jury, les bourses, les frais de stages, les frais liés à la formation des tuteurs, les frais des chambres de métiers, les frais des CCI... Egalement, la réforme a augmenté le taux du quota passant de 40% de la taxe d'apprentissage à 52%.

Les montants alors récupérés à la suite de la suppression de ces chefs d'exonération et de l'augmentation de la fraction du quota ont directement bénéficié financement des COM Apprentissage et donc intégrés au FNDMA. Cette réforme a permis de dégager une enveloppe globale au titre des COM Apprentissage d'un montant de 220 M€ en 2005. Ce qui explique l'augmentation constatée.

- Focus sur la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens Apprentissage (COM)

L'article 32 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a créé les Contrats d'Objectifs et de Moyens apprentissage (COM apprentissage), qui ont été conclus dans chaque région entre le préfet de région et le président du conseil régional. Le financement en est assuré via l'ex fonds de modernisation et de développement de l'apprentissage (FNDMA, devenu compte d'affectation spéciale « Financement NDMA » depuis la LFR du 29 juillet 2011) auquel est affecté, en recettes, une fraction (22%) de la collecte de la taxe d'apprentissage. Une 2ème génération de COM a été conclue en 2011, portant sur la période 2011-2015 avec un engagement de l'Etat portant sur 1,7 milliard d'euros.

Pour cette nouvelle génération de contrats, l'accent a ainsi été mis sur trois points :

- de nouvelles modalités de contractualisation ont été adoptées dont le principe du 1€ Etat / 1€ région constitue le postulat. L'enveloppe financière de chaque région a ainsi été déterminée au regard de la progression des effectifs d'apprentis pendant la durée du contrat et l'évolution moyenne annuelle des dépenses consacrées à l'apprentissage, par le conseil régional, au cours de la période précédente ;
- une utilisation plus efficiente des crédits via une attribution et une gestion des crédits renouvelée : le COM détermine une enveloppe plafond pluriannuelle, divisée en enveloppes annuelles plafond faisant l'objet de justification effective des dépenses réalisées;
- une simplification du pilotage et du suivi des COM via des priorités plus quantifiables : les opérations d'investissement ont été privilégiées.

A ce jour, 26 régions ont signé un COM. Les conventions financières pour l'année 2012 sont en cours de réalisation. Dans ce cadre, le montant de l'enveloppe annuelle versée aux régions est déterminé au regard de la justification, par ces dernières, de la consommation effective des crédits alloués en 2011.

S'agissant de l'augmentation importante des sommes collectées au titre des concours obligatoires :

Entre 2008 et 2009, une augmentation importante des sommes collectées au titre des concours obligatoires est observée. En effet la collecte de ces fonds passe de 133,138 M€ à 277,038 M€, soit une progression de 108%.

Ceci s'explique par la réforme de 2009 qui a introduit un coût forfaitaire par apprenti qui est passé de 1 500€ à 3 000€, fixe depuis 2010. Ce coût forfaitaire sert de référence au versement des sommes lorsque la collectivité régionale n'a pas renseigné le montant conventionnel dans les listes préfectorales des premières formations technologiques et professionnelles.

2.3. Dresser par catégories d'entreprises l'origine du produit de la TA (taille des entreprises en fonction du nombre de salariés, de leur chiffre d'affaires, de leur secteur d'activité, etc.).

Les données susmentionnées pourraient être détenues par la DGFIP qui est la seule administration habilitée à contrôler les informations transmises par les entreprises redevables et relatives à la taxe d'apprentissage.

Ainsi la DGFIP devrait, en principe, pouvoir les fournir mais ne dispose pas d'un outil de requête spécifique.

La DGEFP ne dispose donc pas de ces informations qui ne sont pas demandées aux OCTA lors de la transmission des états de collecte et de répartition de la taxe d'apprentissage.

En effet, l'outil de suivi informatique dont dispose la DGEFP concentre uniquement les données émanant des organismes collecteurs. Cet outil a été mis en place afin de faciliter les opérations de contrôle des OCTA réalisées par les agents de contrôle de la formation professionnelle. Ainsi le suivi par entreprise versante du versement de cette taxe n'incombe pas à la DGEFP.

2.4. Décrire les difficultés rencontrées dans la collecte de la TA (qu'il s'agisse des problèmes soulevés par les entreprises, par les organismes collecteurs ou par l'administration) ; celles qui ont été résolues et comment ; celles qui sont toujours d'actualité

2.4.1 Les difficultés rencontrées

- **a) Une taxe collectée pour majeure partie par un nombre très réduit de collecteurs...**

En analysant les montants collectés par les OCTA, il apparaît que 3 OCTA sur les 141 au total (CCIR Ile de France, Unipe et Agefa PME) concentrent 30 % de la collecte, pour un total de 571,9 millions d'euros et que les 10 plus gros OCTA collectent plus de la moitié (51%) de la collecte totale, soit 979,7 millions d'euros.

Ceci conduit à considérer que 130 collecteurs se répartissent en fait 49% de la collecte soit un montant moyen de 7,121 millions d'euros. Ils sont donc considérés comme des collecteurs de faible envergure. La diversité des collecteurs de cette taille peut en effet engendrer une certaine déperdition de la taxe d'apprentissage.

La pièce jointe n° 1 du présent dossier dresse la répartition de la collecte par OCTA.

- **b) ... alors qu'un nombre substantiel de collecteurs est aujourd'hui encore agréé**

Actuellement, il existe 141 organismes collecteurs qui se répartissent comme suit :

- 63 établissements consulaires,
- 23 OCTA ayant une habilitation régionale au nombre,
- et enfin pour 55 OCTA nationaux au nombre.

➤ **c) Avec l'agrément d'organismes de différentes natures, les champs géographiques et professionnels peuvent se chevaucher,**

Plusieurs collecteurs nationaux ainsi que des collecteurs régionaux coexistent ainsi parfois dans une même branche professionnelle ou sur un même champ géographique, démultipliant ainsi les coûts de gestion.

La question des conditions d'agrément de ces organismes, fondant leur capacité à collecter la taxe et à la répartir se pose donc avec acuité, à fortiori dans un contexte où la complexité des circuits de financements ne permet pas d'orienter ceux-ci vers les priorités identifiées par l'échelon politique.

L'exemple le plus parlant est relevé au niveau de la collecte de taxe de la branche du bâtiment et des travaux publics (BTP). En effet, la collecte régionalisée effectuée par les différentes agences régionales de l'emploi et de la formation du BTP (AREF BTP, IF BTP, FORMA TAXE BTP...), qui concentre 73 M€ de collecte, est nettement plus importante que celle effectuée nationalement et réalisée par un OCTA l'UNICEM qui collecte de 7 M€ pour la même branche professionnelle. Donc le maintien d'un OCTA national dans ce secteur peut poser question.

Face à ce constat, l'existence d'une telle hétérogénéité dans la collecte, tant au niveau des champs géographiques que professionnels, ne favorise pas la visibilité de la collecte, ni son processus de répartition.

➤ **d) conjugué à une liberté dans le choix de l'OCTA de l'entreprise, liberté relative...**

A cette grande diversité d'acteurs dans la collecte, s'ajoute en principe la possibilité pour l'entreprise de verser la taxe d'apprentissage à un ou plusieurs OCTA de son choix.

Cette faculté ne conduit pas à une meilleure visibilité du système dans la mesure où il reste difficile d'identifier le montant réellement versé par l'entreprise, surtout depuis 2008, année au cours de laquelle la déclaration administrative via la Cerfa 2482 a été supprimée.

➤ **e) le système conduit à une concurrence accrue entre les principaux organismes et génère des pratiques anormales (campagne de publicité, offre de services spécifiques...) s'agissant de la collecte d'une taxe.**

L'habilitation à collecter la taxe d'apprentissage est conditionnée par l'atteinte d'un niveau de collecte minimal.

En effet, le 3° de l'article R.6242-8 du code du travail prévoit qu'un collecteur habilité justifie d'un montant de collecte annuelle supérieur à 2 M€ pour les OCTA nationaux et à 1 M€ pour les OCTA régionaux. Le non respect de ces niveaux de collecte pendant deux années consécutives peut donner lieu au retrait d'agrément en vertu de l'article R.6242-10 du même code, le préfet de région disposant toutefois d'un pouvoir d'appréciation sur ce niveau minimal de collecte.

Ces dispositions, conduisent donc les collecteurs à mettre en place divers services complémentaires en direction des entreprises versantes de façon à capter leurs versements et à les conserver.

C'est ainsi que, chez certains collecteurs, le traitement des dossiers d'entreprise dits « grands comptes » fait l'objet de procédures spécifiques allant jusqu'à l'accompagnement complet de l'entreprise dans sa déclaration (aide au remplissage du bordereau de collecte, décompte des alternants s'agissant de la CSA, information spécifique sur les évolutions réglementaires, conseils...). Ces services s'apparentent de fait à un back office en ressources humaines sur les alternants et profitent exclusivement aux grands comptes.

Plus encore, certains collecteurs financent par le biais des fonds de la taxe d'apprentissage, des campagnes publicitaires pour capter les entreprises.

Ces dépenses sont imputées sur les frais de collecte et de gestion prélevés de la taxe. Ces pratiques engendrent en conséquence des dépassements conséquents des seuils de prélèvement des frais en question.

Une campagne de contrôles réalisée en 2008-2009 a mis en évidence ces dérives, celles-ci ayant fait l'objet d'observations adressées aux organismes concernés.

Compte tenu de la concurrence entre les organismes, certains recherchent à créer des avantages concurrentiels, notamment vis-à-vis des grands groupes, et ainsi à développer une activité que la réglementation ne prévoit pas.

➤ **f) L'entreprise assujettie est donc courtisée de très près par différents organismes pour qu'elle leur verse le produit des différentes taxes prévues.**

Les campagnes de collecte engendrent des activités connexes des OCTA et même des CFA ayant pour objectif de conduire l'entreprise soit à verser la taxe d'apprentissage auprès d'un collecteur identifié, soit à affecter les versements au profit d'un CFA également identifié.

Certains CFA cherchent également à combler leurs ressources par des financements complémentaires des entreprises qui embauchent des apprentis en signant des conventions de partenariat avec ces entreprises.

Ces conventions contiennent des dispositions financières allant jusqu'à imposer le versement d'un coût par apprenti parfois supérieur à celui conventionné avec le conseil régional. Cette pratique est non-conforme aux dispositions légales et peut conduire à des dérives importantes.

➤ **g) des courtiers ou rabatteurs de taxe peuvent exister alors que la réglementation ne l'autorise pas**

La tendance, caractérisée chez les OCTA, consistant à payer les services d'un tiers pour orienter les choix de l'entreprise est interdite par la loi en vertu des dispositions de l'article L.6242-5 du code du travail.

Ainsi, a-t-il été identifié de nombreuses dérives, notamment celles consistant à s'appuyer sur les services de fédérations régionales de branche en vue de démarcher les entreprises dans le but d'obtenir de leur part le versement de la taxe d'apprentissage au sein de l'OCTA de la branche identifiée.

Bien entendu, les frais générés par ces activités de « courtage » ont été imputés sur les frais de collecte et de gestion de la taxe d'apprentissage.

➤ **h) Une telle situation entraîne également une très grande hétérogénéité en termes de performance de gestion**

L'hétérogénéité de la collecte, mais aussi de la gestion des divers OCTA marque particulièrement le système.

A l'évidence, la gestion par un OCTA d'une collecte constituée d'une majorité de très petites entreprises n'est pas la même que celle d'une collecte de la taxe portant sur de plus grandes entreprises.

Dans la collecte d'un OCTA interprofessionnel, la part des fonds non-affectés par les entreprises à une école ou un CFA est beaucoup plus importante que dans un OCTA de branche, où les entreprises versent « naturellement » la taxe d'apprentissage au profit du financement de l'appareil de formation rattaché à cette branche. Par ailleurs, s'agissant de l'organisme représentant la CGPME, le nombre de TPME est beaucoup plus important, de même que le taux de rotation de ces entreprises, se situant à près de 30%.

A noter que ce principe explique notamment l'organisation actuelle de l'appareil de collecte qui tourne autour des branches professionnelles ou organisations professionnelles qui détiennent un appareil de formation important.

Ces situations diverses génèrent des frais de collecte et de gestion hétérogènes.

Pour en apprécier la réalité, encore faut-il tenir compte d'un certain nombre de paramètres difficilement évaluables et souvent non pris en compte. Certains collecteurs bénéficient de la logistique et du savoir faire d'opérateurs importants – qui sont parfois leur délégataire de collecte –

comme les principales chambres de commerce et d'industrie (à cet égard la seule CCI de Paris délégataire de la chambre régionale (CRCI) d'Ile de France reçoit près de 26% de la collecte nationale totale), ou des OPCA. Certains collecteurs disposent, en outre, d'outils de gestion informatiques performants, fournis par deux prestataires spécialisés ou élaborés par leurs soins, outils auxquels les plus petits collecteurs n'ont pas accès du fait de leurs coûts.

Les contrôles ont révélé la fragilité de certains OCTA qui ne disposent pas des moyens suffisants. L'agrément d'un OCTA régional a ainsi été annulé suite à un contrôle mettant en évidence un défaut de comptabilité et un déficit de gouvernance.

➤ **i) Des frais de collecte variant de 1 à 140**

Actuellement les frais de collecte des OCTA sont essentiellement réglés par l'arrêté du 30 juin 2003. Il prévoit trois niveaux de frais de collecte.

- Lorsque la collecte est inférieure à 5 millions d'euros, le montant des frais ne peut excéder 3 % de la collecte
- Lorsque la collecte se situe entre 5 millions et 50 millions, le plafond des frais ne peut excéder 2,2% de la collecte, sauf lorsque l'application de ce taux conduit à un résultat inférieur à 150 000 €, le plafond de dépenses est porté à 150 000 €.
- Lorsque la collecte se situe au-delà de 50 millions d'euros, les dépenses sont plafonnées à 1,5 % de la collecte, sauf lorsque l'application de ce taux conduit à un résultat inférieur à 1,1 million d'euros, le plafond est porté à 1,1 millions d'euros.

Or, ces plafonds ont été initialement fixés pour limiter les dérives en matière de frais de gestion. Mais le système de frais de gestion ne tient pas compte du nombre de cotisants concernés. Or, c'est ce dernier qui détermine le niveau des frais de gestion.

Ainsi, lorsque les frais de gestion sont ramenés au coût par dossier traité, la situation est loin d'être homogène entre les organismes, les frais variant de 1 à 140 en fonction de l'organisme (cf. détail des différents frais par organisme en annexe).

OCTA données 2010 (déclarations souscrites en avril 2011)	Montant de la collecte de taxe d'apprentissage en €	Nombre de cotisants	Montant des frais de gestion en €	Coût par dossier traité en €
ACORA BTP	13 339 479	14 418	86 046	6
AGEFA-PME (interprofessionnel)	108 550 642	129 393	2 969 883	22
CRCI Ile de France (consulaire)	363 384 242	81 157	4 711 109	58

OPCAIM (métallurgie)	83 204 260	12 983	788 166	60
APALOR (interprofessionnel)	1 319 529	162	26 717	164
GIFAS (Industrie aéronautique)	18 703 857	186	156 650	296
LEEM Apprentissage (Industrie pharmaceutique)	21 859 617	315	93 438	842

Globalement le coût de gestion d'un dossier de cotisant peut paraître inversement proportionnel au nombre de dossier traité. Les coûts de gestion n'ont donc pas forcément un lien avec le volume des dossiers traités, alors même que les plafonds autorisés des frais de gestion seraient respectés.

A l'inverse, il peut y avoir des collecteurs qui dépassent de manière récurrente le plafond autorisé alors même que leur coût de collecte par adhérent se situe à l'un des niveaux le plus bas. Tel est le cas de l'AGEFA-PME.

Pour un collecteur tel que l'AGEFA-PME qui ne dispose ni du personnel, ni des compétences nécessaires pour assurer en interne la gestion de la collecte d'environ 130 000 entreprises, cet organisme a recours à de nombreux prestataires extérieurs induisant des frais de collecte élevés largement supérieurs au plafond défini (3% au lieu de 1,5%) par l'arrêté précité sans pour autant apparaître laxiste.

➤ ***j) Des modes de gestion très variables d'un organisme à un autre et des obligations comptables imparfaitement respectées.***

Les nombreux contrôles réalisés, notamment celui de la Cour des comptes de 2007, ont mis en évidence un respect très aléatoire des obligations comptables au sein de certains OCTA.

C'est le cas notamment de la réglementation prévue à l'article R.6242-3 qui précise *qu'un organisme ne peut être habilité à collecter les versements des entreprises donnant lieu à exonération de la taxe d'apprentissage que lorsqu'il s'engage à inscrire de façon distincte dans ses comptes les opérations relatives au quota de la taxe d'apprentissage.*

Faute de comptabilité analytique, il paraît difficile à certains OCTA de remplir cette condition. On peut donc valablement s'étonner que la tenue d'une comptabilité analytique ne soit pas une obligation de l'agrément de ce type d'organismes, comme elle l'est dorénavant s'agissant des OPCA.

Les OCTA doivent, en tout état de cause établir *des comptes selon les principes et méthodes comptables définis par le code de commerce* (article R.6242-21), ce qui n'est pas toujours respecté de manière rigoureuse. En effet, peu d'exigences comptables pèsent sur les collecteurs.

Ce constat est cependant à nuancer car le plan comptable spécifique prévu par cet article doit être réalisé cette année par l'Autorité nationale de la comptabilité, comme il l'a été pour les OPCA en 2011.

Les coûts réels de gestion sont souvent inconnus ou font l'objet d'une facturation forfaitaire. L'identification de ces dépenses dans la comptabilité reste délicate car les opérations de collecte pures sont très souvent incluses dans la comptabilité générale de l'organisme et ne facilitent pas leur lecture par les agents de contrôle.

Les coûts de gestion de la collecte sont largement couverts par l'ensemble des ressources des organismes collecteurs et des délégataires. De sorte que les frais de gestion effectivement versés viennent souvent abonder une trésorerie pléthorique (6 mois de charges d'exploitation voire 3 ans parfois).

Les dispositions réglementaires en vigueur indiquent qu'il est interdit pour un OCTA de recourir à un tiers pour collecter ou répartir des versements exonérateurs de la taxe d'apprentissage, c'est-à-dire de recourir à un « courtier » ou « rabatteur » de taxe, compte tenu de la fréquence de ces pratiques observées avant la réforme. En effet, l'opération de collecte constitue l'objet principal de l'habilitation donnée à l'organisme.

En d'autres termes, il est illégal qu'un tiers aille « démarcher » les entreprises en dehors du cas particulier des délégataires de collecte (cf. infra).

En outre il est possible d'avoir recours à des prestataires de services assurant une gestion rationnelle (par exemple informatisée) des opérations techniques de la collecte, le contrôle ayant constaté que de tels prestataires ont pu développer leurs activités souvent avec un rendement très satisfaisant.

Le délégataire de collecte reçoit mandat du collecteur délégant de réaliser pour son compte les seules opérations de collecte ; ceci, dans le cadre d'une convention conclue après avis du service de contrôle de la formation professionnelle (articles L.6242-4 et R.6242-18).

C'est ainsi, par exemple, que les chambres consulaires départementales de commerce et d'industrie sont délégataires des chambres régionales, OCTA habilités, ou que certains OPCA sont délégataires d'OCTA de branche.

Les services de contrôle ont constaté que dans certains cas, ces conventions manquent de précision, ou ne correspondent pas à la réalité de l'organisation, par exemple du fait d'un « prestataire » se substituant au délégataire au-delà de ce que le mandat l'autorise (contact direct avec les entreprises ou affectation de la taxe, par exemple).

Il résulte notamment des investigations de contrôle que le délégataire ne respecte pas toujours les obligations réglementaires en matière de comptabilité séparée imposée au délégant.

Un délégataire ne conservait ainsi pas les pièces justificatives de gestion et de répartition de la collecte, et ne les a pas transmises au délégant en fin de collecte. Le service régional de contrôle a donc proposé le retrait d'agrément pour l'OCTA délégant.

➤ *k) Une gouvernance ne favorisant pas la réponse aux besoins des territoires dans les décisions d'affectation in fine opérées.*

Les dispositions de l'article R. 6242-8 du code du travail prévoient que tout OCTA doit mettre en place une commission composée de représentants d'organisations d'employeurs et de salariés qui sera chargée d'émettre un avis sur la répartition des sommes collectées et non affectées, également dénommés « fonds libres ».

Cette commission se réunit avant le 30 juin de l'année de collecte.

Les fonds libres sont les sommes qui ne font pas l'objet d'affectation à un CFA ou établissement bénéficiaire par l'entreprise au moment où elle s'acquitte de la taxe d'apprentissage.

Ainsi, les fonds non affectés en 2010 ont représenté un montant total de 303 M€ sur un total collecté de 1 899 M€, soit environ 16% de la collecte totale.

Ce pourcentage est à nuancer car les sommes imputées au FNDMA ainsi que celles relatives aux concours obligatoires sont considérées comme « affectées » et ne font donc pas partie de l'assiette dite de « libre affectation » accordée à l'entreprise.

Ainsi, sur l'assiette liée à la seule libre affectation des sommes versées par l'entreprise en 2010, les fonds libres représentent tout de même un quart des sommes (303 M€/ (1899 M€ - 413 M€ pour le FNDMA - 269 M€ pour les concours obligatoires)).

Les résultats des contrôles effectués au niveau régional révèlent que certains OCTA ne tiennent pas toujours compte de l'avis de cette commission pour entériner les décisions d'affectation des fonds libres par son conseil d'administration

Les agents de contrôle ont ainsi pu constater que le tableau de répartition était parfois réalisé préalablement à la réunion technique tripartite. Autrement dit, les fonds libres affectés à certains CFA étaient enregistrés dans la base informatique avant même la tenue de la réunion technique.

Ces OCTA affectent donc unilatéralement ces sommes au financement de leur propre appareil de formation au détriment des établissements d'autres branches ou d'établissements de formation de l'éducation nationale qui en auraient le plus besoin.

Dans ce cadre, l'OCTA reste seul décideur de l'affectation des fonds, ce qui contrevient au principe de liberté d'affectation des entreprises,

conduisant à une liberté d'affectation ramenée au niveau de la branche qui autofinance l'appareil de formation qu'elle gère en direct.

Ce système favorise le financement prioritaire des CFA et établissements d'une branche professionnelle dès lors que cette branche concentre un montant important de taxe d'apprentissage. Il n'existe aucune mutualisation dans la répartition des fonds collectés, bien au-delà d'un objectif de péréquation qui pourrait être attendu d'une taxe à caractère fiscal. Ces pratiques mettent en évidence une concentration des fonds de la taxe d'apprentissage au niveau de la branche quant au financement de son propre appareil de formation.

➤ **1) des effets pervers liés à la conclusion des conventions-cadre de coopération**

Les syndicats, groupements professionnels ou associations qui ont conclu une convention-cadre de coopération avec un ou plusieurs ministères sont habilités à collecter la taxe d'apprentissage dès lors que la convention prévoit expressément que l'organisme a effectivement compétence nationale et qu'il couvre une branche ou un secteur d'activité.

Cette convention-cadre doit préciser les obligations d'information du service de l'Etat chargé du contrôle de la formation professionnelle. Les OCTA alors habilités nationalement doivent observer les mêmes règles de fonctionnement que tout autre organisme habilité.

Les conventions-cadres de coopération, signées avec le Ministère de l'éducation nationale ou de l'agriculture, peuvent être sources de dérives liées notamment au « pouvoir habilitant » qu'elles revêtent.

En effet, la simple signature d'une telle convention confère à l'organisme, après décision du Ministre signataire, le pouvoir de collecter les versements des entreprises pouvant donner lieu à exonération de la taxe d'apprentissage.

Les obligations réglementaires conditionnant toute habilitation, même au niveau national, se résument à la référence d'un article du code du travail, située dans une annexe de la convention signée par le Ministre. Les critères d'habilitation ne sont jamais examinés avant la signature de la convention cadre.

Ceci conduit à habilitier très souvent des collecteurs qui ne respectent pas les dispositions relatives aux obligations comptables notamment et crée de fait un régime à deux vitesses, selon l'autorité habilitant ou agréant, ce que les organismes n'ignorent pas.

Le rapport de la Cour des comptes de 2007 précise qu'aucune vérification des conditions générales d'habilitation préalablement à cette signature n'est réalisée par le ministère cosignataire, éducation nationale ou agriculture.

Ainsi, la décision unilatérale d'habilitation d'un OCTA n'est pas toujours garante du respect des dispositions législatives et réglementaires.

➤ **m) la possibilité de réaliser des actions communes mérite d'être précisée**

L'article R. 6242-5 du code du travail dispose que la convention cadre de coopération signée par un OCTA, alors habilité à collecter les versements des entreprises pouvant donner lieu à exonération de la taxe d'apprentissage, peut prévoir qu'une partie de la collecte, dont la proportion est précisée en annexe de ladite convention, est affectée à la réalisation d'actions communes de promotion détaillées.

Dans les faits, cette proportion n'excède généralement pas 10% du montant total collecté (FNDMA compris). Les nouvelles dispositions de la convention cadre imposent un taux de 10%, hors FNDMA.

Les membres du groupe technique paritaire peuvent décider d'en augmenter le pourcentage en tenant compte de contraintes particulières justifiées.

Les agents de contrôle amenés à effectuer des vérifications sur l'utilisation de ces sommes ont pu constater que :

- les justificatifs des réalisations pouvaient être insuffisants voire inexistant ;
- le suivi de ces actions par les agents du ministère cosignataire n'était que très succinct ;
- et les montants alors affectés variaient en fonction de la réalisation annuelle des actions, aucun reversement au profit des établissements n'étant prévu.

Il est également souvent fait mention, par les agents chargés du suivi de ces conventions au sein des ministères cosignataires, que les OCTA considèrent cette somme prélevée sur la collecte comme faisant partie de leurs fonds propres et peuvent avoir tendance à la réaffecter à d'autres actions en cas de sous-utilisation et/ou de non réalisation de la totalité des actions prévues. Des reports ont ainsi pu être observés sur plusieurs années, générant, de fait, des produits financiers non réintégrés dans les collectes respectives des années suivantes.

En l'état actuel du droit, une imprécision des règles d'utilisation de cette enveloppe entraîne des dérives qui échappent très souvent aux agents de contrôle de la formation professionnelle, puisque ces conventions cadres donnent véritablement la possibilité aux OCTA de transformer des fonds collectés au titre de la taxe d'apprentissage en subvention rentrant directement dans la comptabilité propre de l'OCTA.

➤ **n) les listes préfectorales complexifient le système et tendent à détourner l'objectif premier de la taxe d'apprentissage**

Les entreprises et les organismes collecteurs doivent pouvoir identifier avec précision les formations éligibles et les organismes qui les dispensent.

L'article R.6241-3 du code du travail prévoit que le préfet de région publie, au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle la taxe d'apprentissage est due, la liste, par établissement ou par organisme, des premières formations technologiques et professionnelles qui peuvent bénéficier de la taxe d'apprentissage.

Il s'agit bien d'une liste par formation, dont l'ouverture ou le maintien ont été arrêtés pour l'année suivante.

De plus, le même article précise que le président du Conseil régional doit communiquer au préfet de région le coût par apprenti défini par convention afin qu'il figure sur la liste préfectorale.

Cette publication annexe est nécessaire car elle permet à l'employeur qui emploie un apprenti de satisfaire à l'obligation qui lui est faite, en vertu de l'article L.6241-4, d'apporter un concours financier au centre de formation ou à la section d'apprentissage où est inscrit son apprenti. Ce concours est versé dans la limite du « quota » de l'entreprise et fonction du coût par apprenti fixé par la convention de création du centre de formation.

En 2005, la plupart de ces listes de coûts n'avaient été publiées que de manière souvent lacunaire, et presque toujours ultérieurement à l'échéance légale (avant le 1^{er} janvier), voire bien au delà de la date de collecte (avant le 1^{er} mars).

C'est pourquoi le législateur a repoussé l'application de cette mesure par l'article 31 de la loi du 26 juillet 2005 en prévoyant un système provisoire de coût minimum forfaitaire applicable jusqu'à la collecte de l'année 2009, établie sur les salaires versés en 2008.

En 2007 et 2008, la publication des listes est demeurée incomplète, hétérogène dans leur présentation, et surtout l'obligation impérative de publication avant la date du 1^{er} janvier n'a pas été respectée, ceci malgré les efforts fournis par le ministère de l'intérieur, du ministère chargé de la formation professionnelle, du ministère de l'éducation nationale et des autres ministères concernés. La circulaire interministérielle du 24 août 2006 préconisant un mode cohérent et unifié d'élaboration régionale des listes n'a pas été appliquée dans l'ensemble des préfectures.

Un groupe de travail, réuni à l'initiative du Conseil national de la formation tout au long de la vie, a examiné les difficultés rencontrées, et un modèle de liste a été expérimenté en 2008 en Bourgogne, Provence Alpes Côtes d'Azur, Midi-Pyrénées et Pays de la Loire. La circulaire interministérielle de 2009 a de nouveau rappelé aux Préfets de régions leurs obligations en la matière et préconisé ce modèle de liste, à ce jour utilisé par la plupart des préfectures de région.

La question des listes préfectorales est importante. L'Education nationale nous a signalé que certains préfets de région publient, outre les coûts des premières formations technologiques et professionnelles, également ceux des établissements privés à but lucratif.

Or, une circulaire datant de 1953 qui excluait ce type d'établissement, sans base législative et réglementaire adaptée, a été abrogée depuis, rendant cette exclusion non sécurisée sur le plan juridique.

Il importe également de préciser que l'article R.6241-3 du code du travail fait mention de la publication de ces listes à la charge du Préfet de région et non d'une capacité à habiliter une action de formation à recevoir les fonds de la taxe d'apprentissage.

Ce constat marque les limites des dispositions réglementaires relatives à l'affectation des fonds de la taxe d'apprentissage qui ne favorisent pas prioritairement le financement des établissements qui en auraient le plus besoin, notamment au regard d'orientations stratégiques mises en évidence par les acteurs de la formation professionnelle sur un territoire donné à travers le contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP).

o) les surfacturations des prestations dans le cadre des contrats en alternance

Les entreprises comme les alternants et leurs familles font régulièrement part aux administrations de pratiques de centres de formation d'apprentis ou d'organismes de formation qui consistent à facturer des frais liés à la formation ce qui apparaît comme éminemment discutable dans de nombreux cas. Certains jeunes doivent ainsi payer une part de leur inscription ou des frais de pré inscription afin que leur candidature soit acceptée. Certains CFA réclament en outre également à l'employeur une participation pour recevoir ses apprentis alors que le financement de la formation est assuré par d'autres mécanismes : participation sans base légale, l'employeur s'étant déjà acquitté de son obligation.

Cette pratique de facturation non encadrée peut constituer un frein au développement de l'alternance, en faussant les prévisions de coût pour l'employeur ou l'alternant et surtout en dégradant l'image du dispositif.

Le cadre juridique est, en la matière, très lacunaire et la jurisprudence quasiment inexistante. Il serait donc souhaitable que le législateur intervienne sur ce champ pour clarifier les obligations et droits de chacun, sauf à laisser se développer un système à deux vitesses.

Afin d'aboutir à une clarification juridique, il conviendrait d'élaborer un texte réglementaire qui pose le principe de la gratuité de la formation pour l'apprenti et le salarié en contrat de professionnalisation : il ne peut leur être demandé de participation financière à l'occasion de l'exercice de leur

contrat de travail. Les services annexes restent cependant facturables, sans que le CFA ou l'organisme de formation ne puissent générer de profit au titre de cette activité.

Le principe de gratuité prévaut également pour l'employeur d'apprenti, le financement de la formation étant assuré par la taxe d'apprentissage et les fonds du Conseil régional et l'enregistrement du contrat relevant d'une mission de service public.

Ce principe n'est pas étendu à l'employeur qui embauche en contrat de professionnalisation : le coût de la formation est déterminé avec l'organisme de formation. Le contrat de professionnalisation fait ensuite l'objet d'une prise en charge financière par l'OPCA de l'employeur, selon les règles fixées par la branche professionnelle.

2.4.2 Des solutions envisageables et des mesures d'ores et déjà envisagées

2.4.2.1 – Les mesures d'ores et déjà mises en œuvre

Gouvernance et hétérogénéité

Les services régionaux de contrôle ainsi que le service de contrôle de la DGEFP ont, conformément aux dispositions réglementaires, le pouvoir de procéder à un retrait d'agrément pour les organismes agréés qui ne respectent pas les seuils minimaux de collecte.

Dans le cadre de la campagne de contrôle de 2008/2009, cette mesure a ainsi été fortement préconisée dans un certain nombre de situations, dans l'intérêt de l'homogénéité de pratiques et d'une utilisation plus conformes aux souhaits du législateur.

A ce jour, à titre d'exemple, 12 organismes ne respectent pas le seuil minimal de collecte prévu par la réglementation.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'au plan régional, le Préfet a un pouvoir d'opportunité et peut ainsi décider de conserver l'agrément d'un collecteur régional malgré le non respect du seuil d'1 M€, notamment pour des raisons de couverture régionale de la collecte. Egalement, au niveau national, pour les organismes qui ne réalisent une collecte supérieure au seuil de 2M€, l'appréciation peut dépendre des termes des conventions cadre de coopération.

S'agissant du pouvoir habilitant de la convention cadre de coopération

Le ministère de l'Education nationale a publié une circulaire ayant pour objet d'apporter les précisions nécessaires à la mise en œuvre des conventions cadres de coopération et de clarifier les conditions dans lesquelles les actions qu'elles prévoient peuvent bénéficier d'un financement par la taxe d'apprentissage.

Cette circulaire découle de constats et de questionnements fréquents portant sur l'éligibilité des actions :

- Quelles actions financent-elles ?
- Pour quels types de dépenses ?
- Surtout dans quelles conditions ?

Ainsi, la circulaire prévoit la modification de la forme et du contenu de la convention cadre de coopération par :

- la définition des conditions de participation de l'organisme à l'amélioration des premières formations,
- la définition exacte des actions de promotion (art. R.6242-5 du code du travail) et
- le montant maximal de la part des contributions affectées à la mise en œuvre des actions de promotion (10%, sauf cas particulier).

En définitive, si la conclusion de la nouvelle convention cadre de coopération constitue une condition préalable et nécessaire à l'habilitation, elle n'est pas suffisante pour permettre à l'organisme de collecter dans son champ professionnel et géographique.

En effet, la convention-cadre rénovée impose à l'organisme d'effectuer une demande d'habilitation avec engagement comptable, auprès de la DGEFP en premier lieu, après quoi, l'habilitation pourra être délivrée, après avis du CNFPTLV.

Allant plus loin, et face à ces constats, la Cour des comptes a préconisé de retirer à la convention son pouvoir habilitant pour n'avoir qu'une seule voie d'habilitation nationale, de conserver le conventionnement pour organiser la coopération et asseoir juridiquement le prélèvement sur la collecte.

La convention cadre de coopération ne pourra être conclue qu'avec un organisme préalablement habilité selon la procédure de droit commun.

Les actions communes

Pour remédier à la situation décrite plus haut, la circulaire de l'Education nationale apporte des **précisions relatives aux règles de financement des actions de promotion**. Elle précise que la taxe alors prélevée est comparable à une subvention affectée à la réalisation des actions de promotion préalablement définies et détaillées au sein du groupe technique paritaire. A ce titre, un rapprochement avec le régime applicable aux subventions est envisagé.

Ces actions de promotion doivent ainsi faire l'objet :

- d'un descriptif prévisionnel concernant les objectifs suivis,
- d'un calendrier et des procédés de réalisation,
- des résultats attendus et
- des charges afférentes à l'action.

A posteriori, dans les six mois suivant la clôture de l'exercice, un bilan d'exécution de l'action et d'évaluation des résultats obtenus doit être remis accompagné d'un compte-rendu financier.

En substance, elle indique également que les dépenses pour lesquelles il existe un régime de financement de droit commun ne peuvent être financées par cette partie de la taxe d'apprentissage (notamment les dépenses liées à des frais de mission ou de formation des agents de l'éducation nationale).

Les frais de collecte et de gestion

Concernant les frais de collecte et de gestion, un arrêté en cours de signature a vocation à corriger les incohérences du système actuel en prenant en compte le nombre de TPME adhérentes.

Par ailleurs, pour la première fois le projet d'arrêté énumère limitativement les frais des OCTA susceptibles d'être pris en charge par une fraction de la taxe d'apprentissage.

Enfin, l'arrêté précise clairement que les campagnes publicitaires ne peuvent justifier l'imputabilité de dépenses au titre des frais de gestion de la taxe d'apprentissage.

2.4.2-2 Les préconisations pour une réforme

Les constats ci-dessus résumés, et détaillés précédemment, nécessitent des mesures visant à simplifier et clarifier les mécanismes de collecte et de répartition de la taxe d'apprentissage...

- 1- L'existence de 3 modalités d'agrément - agrément national passant notamment par la signature de conventions cadre de coopération, agrément régional ou de droit pour les consulaires - qui rend l'appareil de collecte hétérogène, peu efficace et surtout très complexe ;
- 2- Le non respect des seuils de collecte qui conduit à une multitude d'OCTA de tailles différentes rendant les modalités de collecte diverses et très hétérogènes ;
- 3- Les règles d'affectation et de répartition qui conduisent à des dérives notables au niveau des collecteurs mais également au niveau des établissements habilités à percevoir la taxe d'apprentissage (démarchage aussi bien des OCTA que des établissements bénéficiaires, concurrence entre OCTA...)...

En conséquence, il convient de désigner « un seul pilote à bord ».

De façon opérationnelle, c'est au niveau de la mutualisation des étapes techniques qu'il faut chercher la simplification du dispositif de collecte. Il est donc souhaitable de regrouper la fonction technique pour obtenir une

surface de collecte plus importante, réaliser des économies d'échelles et faciliter le suivi et le contrôle par les services de l'Etat.

La modification des conditions d'agrément est une piste. Egalement, la reconnaissance d'un agrément unique ou en faveur des OPCA, délivré par l'Etat au plan national ou le transfert de la mission de collecteur aux collectivités régionales, apparaissent être des voies envisageables qui permettraient d'apporter les garanties d'une cohérence et d'une homogénéité sur le champ professionnel et géographique.

A ce stade, il convient de distinguer la fonction de collecteur de celle de répartiteur de la taxe d'apprentissage.

Dans cette optique, quatre options semblent envisageables pour la fonction de collecteur :

1- la rationalisation a minima du nombre d'OCTA et la fixation d'un seuil minimal de collecte

La modification des multiples possibilités d'habilitation est une piste envisageable a minima. En effet, la suppression des conventions cadre de coopération en est un préalable, adossée à une augmentation du seuil de collecte.

2- La réalisation de la collecte par un collecteur unique, tel que l'URSSAF par exemple (comme c'est aujourd'hui le cas de la collecte de l'assurance chômage), permettrait de :

- garantir un niveau géographique unique de collecte, qui sera le niveau national ;
- réaliser des économies d'échelle passant par la rationalisation des opérations de collecte ;
- mettre en évidence une répartition précise répondant davantage aux besoins de financements des différents territoires et des branches professionnelles ;
- conduire de facto à une mutualisation réelle des sommes collectées.

Il pourrait être en effet envisagé que la collecte fasse l'objet d'une rationalisation vers un collecteur unique. En revanche, les règles de répartition de cette collecte pourraient être organisées de façon à prévoir une affectation directe des moyens financiers de l'apprentissage au profit du financement de l'appareil de formation, appareil structurellement incontournable au développement de l'apprentissage. Cette répartition réalisée à la source permettrait de favoriser un financement équilibré des actions de formation, tout en tenant compte d'une politique de développement de l'apprentissage adossée aux besoins réels du développement économique.

3- L'adossement de la collecte de la taxe d'apprentissage à celle réalisée dans le cadre de la formation professionnelle continue à travers les OPCA, ceux-ci n'étant dorénavant plus que 20, et ayant un champ professionnel exempt de tous doublons aujourd'hui.

L'avantage de cette solution réside dans son caractère opérationnel et dans son coût, inférieur à 1% de la collecte. En effet, concrètement, il suffit à l'organisme de rajouter une ligne sur le bordereau de collecte, l'entreprise étant déjà identifiée par lui.

4- Une dernière option pourrait être appréhendée, basée sur la régionalisation de la collecte.

En effet, les conseils régionaux pourraient réaliser les opérations de collecte à la suite d'un transfert de la fonction de collecteur des OCTA.

Cependant, cette régionalisation se heurte à deux difficultés :

- tout d'abord, celle des disparités régionales dans les sommes collectées. En effet, les régions dont le tissu économique est plus dense concentreraient une part importante de taxe d'apprentissage sans qu'il ne soit possible d'envisager une péréquation nationale.

- ensuite, un autre inconvénient proviendrait des moyens de collecte dont disposent les conseils régionaux. Cette collecte devrait vraisemblablement passer par les recettes régionales, donc par le trésor public, ce qui équivaut à un versement direct par affectation du produit collecté réalisé par le Trésor Public.

Quelle que soit l'option de collecte envisagée, la répartition serait alors élaborée comme suit...

Ainsi, en aval d'une opération de collecte unique, nationale ou régionalisée, il pourrait être envisagé **une répartition de la taxe d'apprentissage en fonction des priorités de formation définies régionalement à travers le contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) signé par les représentants des branches professionnelles, après avis du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).**

Le CPRDFP définira la liste régionale des formations professionnelles et technologiques habilitées à recevoir la taxe d'apprentissage.

Ce dispositif supprimera donc la répartition par niveaux de formation, non efficace et très complexe et favorisera la mise en place d'une révision globale des coûts de formation au sein, notamment des CFA et sections d'apprentissage, dans le souci d'une répartition équitable.

En guise de conclusion, il convient de noter qu'aucune réforme n'est à ce jour envisagée. Toutefois, toute réforme du système de financement de l'apprentissage ainsi que chacune des pistes susmentionnées impliqueront nécessairement un large processus de concertation, conformément aux dispositions de l'article premier du code du travail

et également au vu du large spectre des acteurs qui participent au développement de l'apprentissage.

3. Répartition de la taxe d'apprentissage

3.1. Décrire le circuit financier de la TA, des entreprises vers l'apprentissage (dépenses libératoires de TA, fractions de TA, versements, concours financiers et subventions, etc.).

(1) 3.1.1 : Les dépenses libératoires de la taxe d'apprentissage

Pour être imputables sur le montant de la taxe d'apprentissage due au titre de l'année N, les dépenses en faveur de l'apprentissage et les autres dépenses exposées en faveur des premières formations technologiques et professionnelles doivent être acquittées par les entreprises avant le 1^{er} mars de l'année N+1 (arrêté du 28 novembre 2005, JORF du 9 décembre page n°18985).

(a) A : La fraction de la taxe obligatoirement réservée au développement de l'apprentissage, dite "quota apprentissage" (article 226 B à 228 et annexe II, article 140 K quater et 140 K quinquies du code général des impôts).

Les dispositions des articles 227 du CGI, complétées par celles de l'article L. 6241-2 du code du travail, précisent que les employeurs redevables de la taxe d'apprentissage doivent avoir effectué des versements libératoires au titre de la fraction de la taxe obligatoirement réservée au développement de l'apprentissage, communément appelée "quota apprentissage". Ce quota d'apprentissage est donc destiné à financer les centres de Formation d'Apprentis (CFA) et les sections d'apprentissage.

Aux termes de l'article D. 6241-8 et de l'article D.6522-1 du code du travail (pour les DOM, Saint Barthélémy et Saint Martin), le montant de la fraction de la taxe d'apprentissage obligatoirement réservée au développement de l'apprentissage est fixé à 52 % de la taxe due, comme en métropole. Ce taux est porté à 53% pour la taxe d'apprentissage versée en 2012, 55% pour l'année 2013, 57% pour l'année 2014 et 59% pour l'année 2015 (décret n° 2011-1936 du 23 décembre 2011).

(i) 1 : Le versement alimentant le Compte d'affectation spéciale du Fonds National de Développement et de la Modernisation de l'Apprentissage (FNDMA)

L'alinéa 1^{er} de l'article L. 6241-2 du code du travail reproduit à l'article 226 B du CGI dispose que les employeurs redevables de la taxe d'apprentissage doivent verser au Trésor public, par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs (OCTA) mentionnés à l'article L.6242-1 à 6 du code du travail, une

fraction de la taxe due. Ces versements sont destinés à alimenter le CAS Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA), créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 dans son article 33, en remplacement du FNPTA (péréquation nationale et contribution équivalente aux frais de chambres consulaires).

Ce fonds, alimenté par 22% de la taxe d'apprentissage, doit ainsi assurer :

- d'une part la **mission de péréquation** de l'ancien fonds, à hauteur de 10% affecté à la péréquation entre les CFA,

- et d'autre part, **financer les contrats d'objectifs et de moyens (COM)** visant au développement de l'apprentissage qui peuvent être conclus par l'Etat, la région, la collectivité territoriale de Corse, les chambres consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Ce financement est assuré par la différence entre les ressources totales (22% de la taxe d'apprentissage) et les ressources destinées à la péréquation (10%), soit 12%.

Les FRAFPC (les Fonds Régionaux de l'Apprentissage et de la Formation Professionnelle continue) sont abondés par ce versement via le trésor public (articles D.6211-1 et 2, R.6261-13 du code du travail. Circulaire DGEFP n° 2005/04 du 17 février 2005).

Le versement au Trésor public prévu à l'article L.6241-2 du code du travail s'impute sur la fraction de la taxe d'apprentissage réservée au développement de l'apprentissage et est effectué préalablement à toutes dépenses libératoires (article 11 IV du décret n° 2005-1392 du 8 novembre 2005).

(a) a) Montant de la fraction de taxe versée au Trésor public en métropole

L'article D. 6241-9 du code du travail fixe le montant de cette fraction à 22% de la taxe due, y compris pour les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, l'article 11 - V - 2° b) du décret n° 2005-1392 du 8 novembre 2005 relatif à l'apprentissage et modifiant le code du travail supprimant la disposition de l'article R.6261-13 du code du travail spécifique aux départements précités.

b) Pourcentage applicable dans les départements d'outre-mer

L'article D. 6522-1 du code du travail fixe ce taux à 12% de la taxe due dans les départements d'outre-mer.

(a) 2) Le concours financier obligatoire au centre de formation d'apprentis ou à la section d'apprentissage

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L.6241-4 du code du travail reprises à l'article 226 bis du CGI prévoient que lorsqu'ils emploient un apprenti, les employeurs redevables de la taxe d'apprentissage sont tenus d'apporter un concours financier au centre de formation (CFA) ou à la section d'apprentissage où est inscrit l'apprenti, par l'intermédiaire d'un des organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 6242-1 et suivants du code du travail. Il résulte de la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L.6241-4 du code du travail que ce montant est au moins égal, dans la limite de la fraction réservée à l'apprentissage, au coût par apprenti fixé par la convention de création du centre de formation d'apprentis ou de la section d'apprentissage.

Cependant, l'article 31 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a introduit une disposition transitoire dérogatoire au coût conventionnel précité sous la forme d'un concours minimum, en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2008, alors que la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a instauré la règle du coût réel de formation.

Ainsi, l'arrêté du 28 novembre 2005 relatif au montant minimum du concours apporté par l'employeur d'un apprenti au centre de formation d'apprentis ou à la section d'apprentissage où est inscrit cet apprenti, a fixé le **montant de ce concours minimum** à 1 500 Euros tout en précisant que l'employeur doit se libérer de ce versement avant le 1^{er} mars de l'année suivant l'année d'imposition. Durant cette période transitoire, la publication des coûts par apprenti sera poursuivie conformément aux dispositions de l'article R. 6241-3 du code du travail.

L'article 25 III de la loi n°2009-1432 a complété l'article L.6241-4 du code du travail par la phrase suivante : "A défaut de publication de ce coût, le montant de ce concours est égal à un montant forfaitaire fixé par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle.

L'arrêté du 18 janvier 2010 (JORF n°19 du 23 janvier 2010 page 1532) porte ce **coût forfaitaire à 3 000 €**.

Au demeurant, l'article R.6241-19 du code du travail, précise que l'obligation précitée s'applique dans la limite de la fraction réservée au développement de l'apprentissage mentionnée à l'article L.6241-2 du code du travail, après imputation du versement au Trésor public mentionné au même article. Le montant exigible est alors réparti par l'employeur ou par l'organisme collecteur entre les centres ou sections dans lesquels sont inscrits les apprentis, au prorata du nombre d'inscrits dans chacun d'entre eux.

(b) 3) Les concours financiers à certaines écoles et aux centres de formation

du secteur des banques et des assurances.

Conformément aux dispositions du premier alinéa des articles L.6241-4 et 5 du code du travail ainsi que l'article 226 bis du CGI, les **concours apportés aux centres de formation d'apprentis ou aux sections d'apprentissage** (31% depuis 2012) donnent lieu à exonération de plein droit de cette taxe dans la limite de la fraction réservée au développement de l'apprentissage.

Les articles susvisés poursuivent en précisant que les concours financiers apportés aux **écoles d'enseignement technologique et professionnel** qui répondent aux conditions fixées par ces mêmes articles sont admis en exonération et pris en compte pour la détermination de la fraction de la taxe réservée au développement de l'apprentissage. L'arrêté du 20 mars 1978 modifié fixe la liste de ces établissements.

Enfin, les **employeurs relevant du secteur des banques et des assurances** où existaient, avant le 1^{er} janvier 1977, des centres de formation qui leur étaient propres, peuvent s'exonérer de la fraction de la taxe réservée au développement de l'apprentissage, en apportant, par l'intermédiaire d'un OCTA, des concours financiers à ces centres s'ils s'engagent à faire donner à leurs salariés entrant dans la vie professionnelle et âgés de vingt ans au plus une formation générale théorique et pratique, en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par un des diplômes de l'enseignement technologique (articles L.6241-6 du code du travail et 227 bis du CGI).

(c) 4) Le versement au Trésor public

Dans le cas où le montant des dépenses consenties au titre de la fraction de la taxe réservée au développement de l'apprentissage est insuffisant, l'employeur devra, à défaut, en application des dispositions de l'article R. 6241-1 du code du travail, se libérer de l'obligation au titre de la fraction précitée en versant au Trésor public la **différence entre le montant dû au titre du « quota » et le montant des dépenses effectivement réalisées**. L'article 1678 *quinquies* III du CGI, prévoit que ce versement envisagé par l'article 228 bis du CGI est effectué auprès du comptable de la DGFIP, accompagné du bordereau établi selon un modèle fixé par l'administration et déposé au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle du versement des rémunérations.

En aucun cas l'entreprise ne peut s'acquitter du quota sous forme de dons en nature (articles L. 6241-2 et suivants et R. 6241-1 du code du travail).

(2) B : Fraction de la taxe d'apprentissage obligatoirement réservée au développement de l'apprentissage, dit "hors quota" (47% de la taxe d'apprentissage).

En application de l'article 1^{er} (I.) de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 relatif à la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles, l'employeur peut demander une exonération totale ou partielle de la taxe restant due, à raison des dépenses réellement exposées en vue de favoriser les premières formations technologiques et professionnelles, selon le niveau de formation, sous réserve d'avoir satisfait à l'obligation au titre de la fraction de la taxe réservée au développement de l'apprentissage. Cette part de taxe est communément appelée "hors quota" ou encore « barème » (article R.6241-22 du code du travail).

(a) 1) Les dépenses exposées en vue de favoriser les premières formations technologiques et professionnelles

En application de l'article 1^{er} (II.) de la loi précitée, peuvent donner lieu à exonération :

1° les **frais de fonctionnement**, de premier équipement, de renouvellement du matériel existant et d'équipement complémentaire des centres de formation d'apprentis ou des écoles organisées par les entreprises ou groupements d'entreprises en vue d'assurer les premières formations technologiques et professionnelles, et notamment l'apprentissage ;

2° les **subventions aux établissements de l'enseignement public et aux écoles privées** légalement ouvertes et dispensant les premières formations technologiques et professionnelles et les contributions aux dépenses d'équipement et de fonctionnement de CFA et de sections d'apprentissage au-delà de la fraction de la taxe réservée au développement de l'apprentissage (« hors quota ») ;

3° les **frais de stage organisés en milieu professionnel** en application de l'article 335-2 du code de l'éducation dans la limite de 4% de la taxe due et répartis dans la catégorie correspondant au niveau de formation dans lequel s'inscrit le stage) ;

4° les frais relatifs aux **activités complémentaires des premières formations technologiques et professionnelles**, et notamment de l'apprentissage, comprenant en particulier les frais afférents à l'information et à l'orientation sociale et professionnelle ainsi qu'à l'enseignement ménager (dans la limite de 20% du hors quota).

En revanche, **ne donnent pas lieu à exonération** :

- les salaires et cotisations sociales obligatoires des membres salariés des conseils, comités, commissions et jurys d'examen, les bourses d'études et primes de premier équipement des apprentis, les subventions allouées aux

écoles d'entreprises, les versements aux chambres de métiers, la part de la contribution pour frais de chambres de commerce et d'industrie, et enfin la part de l'imposition pour frais de chambres d'agriculture (article 18 de loi n° 2006-396 du 31 mars 2006).

Cependant, **gardent le bénéfice du caractère exonératoire** :

- les dépenses directes des employeurs visées au cinquième alinéa de l'article 9 du décret n° 72-283 du 12 avril 1972 modifié au titre des frais de fonctionnement, de premier équipement, de renouvellement du matériel existant et d'équipement complémentaire des centres de formation d'apprentis ou des écoles organisées par les entreprises ou groupements d'entreprises en vue d'assurer les premières formations technologiques et professionnelles, et notamment l'apprentissage dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971.

Sont ainsi admises en exonération les dépenses de formation exposées au cours de l'année d'imposition et supportées en interne au sein de CFA d'entreprise ou des écoles organisées par les entreprises ou groupements d'entreprises.

(i) 2) Les subventions aux établissements dispensant des premières formations technologiques et professionnelles

Aux termes du premier alinéa du I et du II 2° de l'article 1^{er} de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 consolidée, la possibilité de **subventions attribuées sous forme de matériels** est maintenue au profit des établissements de l'enseignement public ou des écoles privées légalement ouvertes et dispensant des premières formations technologiques et professionnelles ainsi que des CFA et des sections d'apprentissage, sous réserve de la stricte observation des règles suivantes (décret n° 2005-1392 du 8 novembre 2005 et circulaire DGEFP n° 2006-04 du 30 janvier 2006) :

- L'exonération est conditionnée par l'intérêt pédagogique incontestable que présente le matériel livré en relation directe avec le caractère de la formation dispensée par l'établissement bénéficiaire. Le chef d'établissement établira à cet effet un certificat indiquant la spécialité des sections auxquelles sera affecté le matériel livré ainsi que le diplôme préparé par les élèves desdites sections.

- Le matériel livré est soit un bien acquis à titre onéreux soit un bien produit. Le matériel concerné relève soit des comptes de stocks et en-cours soit des comptes d'immobilisations corporelles de l'entreprise. La valeur retenue pour un matériel relevant des stocks et en-cours est la valeur d'inventaire ou valeur actuelle. Elle peut être inférieure à la valeur d'entrée dans la mesure où elle a fait l'objet d'une provision pour dépréciation de stocks. La valeur retenue pour un matériel relevant des immobilisations corporelles est la valeur comptable résiduelle. L'entreprise attribuant une subvention sous forme de matériels adresse au chef d'établissement

bénéficiaire les pièces et extraits de documents comptables justifiant de la valeur des matériels livrés, le cas échéant sous la forme d'une facture qui peut inclure de la TVA. Cette TVA peut être prise en considération par l'entreprise pour déterminer son droit à exonération de taxe d'apprentissage, sous réserve que le matériel cédé soit neuf ou n'ait pas plus de trois ans d'amortissement.

Cette transmission précise les coordonnées de l'organisme collecteur mentionné à l'article L. 6242-1 retenu par l'entreprise. Le chef d'établissement établit un reçu destiné à l'entreprise daté du jour de la livraison des matériels qui indique la valeur comptable dûment justifiée par l'entreprise. L'entreprise transmet copie des pièces et extraits de documents comptables justifiant de la valeur des matériels livrés, de l'attestation et du reçu à l'organisme collecteur qu'il aura préalablement désigné. L'organisme collecteur procède à la vérification des pièces transmises. Le cas échéant, il informe l'entreprise des anomalies constatées remettant en cause tout ou partie du caractère exonératoire de la subvention sous forme de matériels. Il assure un suivi extra comptable des dites subventions.

L'article R. 6241-10 du code du travail relatif aux **frais de stages** exposés au cours de l'année d'imposition, visés au 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles, peuvent donner lieu à exonération dans la limite de 4% du montant de la taxe d'apprentissage brute. L'arrêté du 12 avril 1972 relatif aux barèmes de répartition des dépenses en vue des exonérations au titre de la taxe d'apprentissage, modifié par l'article 2 de l'arrêté du 20 décembre 2005, précise que les dépenses afférentes aux stages organisés en milieu professionnel ne peuvent plus être imputées indifféremment sur un ou plusieurs niveaux de formations (Cf. infra. Section 3 § B.1.3.).

Elles doivent être réparties dans la catégorie correspondant au niveau de formation dans lequel s'inscrit le stage.¹

Au demeurant, sur la base des arrêtés susvisés, **le total des dépenses admises en exonération au titre des activités complémentaires des premières formations technologiques et professionnelles ne doit pas dépasser 20% de la taxe restant due** (en fait le hors quota), après acquittement de la fraction de la taxe réservée au développement de l'apprentissage.

En outre, la part de ces dépenses destinées à l'enseignement ménager est fixée à 10% du montant de la fraction de la taxe précitée.

Enfin, **les frais des activités complémentaires ne peuvent plus être imputés indifféremment sur un ou plusieurs niveaux de formation** (Cf. infra Section 3 § B.1.3).

¹ Les forfaits de stages applicables au titre de l'année de salaires 2009 sont ainsi définis:

- Niveaux IV et V : 19 € par jour de présence et par stagiaire ;
- Niveaux II et III : 31 € par jour de présence et par stagiaire ;
- Niveau I : 40 € par jour de présence et par stagiaire.

Au final, ces dépenses doivent être réparties sur les trois niveaux de formation au prorata des pourcentages qui leur sont affectés (A 40%, B 40%, C 20%), sous réserve que la convention de stage soit prévue dans le cursus, qu'elle soit signée des trois parties (établissement, entreprise, stagiaire), que l'établissement et la formation soient habilités à recevoir de la taxe d'apprentissage et qu'enfin, les stagiaires ne soient pas rémunérés par l'Etat, la Région, Pôle-emploi ou encore l'ASP.

Enfin, les subventions aux établissements de l'enseignement public et écoles privées dispensant des premières formations technologiques et professionnelles et les contributions aux dépenses d'équipement et de fonctionnement de CFA et de sections d'apprentissage, ainsi que les frais relatifs aux activités complémentaires des formations précitées ne sont pris en compte que s'ils interviennent avant le 1^{er} mars de l'année suivant celle au titre de laquelle la taxe est due (article 10 du décret n° 72-283 du 12 avril 1972 modifié).

Au final, ces différents types d'exonération demeurent complexes et ne permettent pas d'orienter la taxe vers des priorités clairement identifiées, les montants en jeu demeurant opaques puisque la DGEFP s'avère dans l'incapacité de connaître les montants concernés par chaque type d'exonérations, l'information n'étant pas transmise par l'OCTA.

(b) 3) La répartition des dépenses selon les niveaux de formation

L'article 1^{er} de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971 précitée dispose que sous réserve d'avoir satisfait aux dispositions de l'article 31 de la loi n° 71-576 du 16 juillet 1971 relative à l'apprentissage et de respecter la répartition, fixée par voie réglementaire, des dépenses en faveur des premières formations technologiques et professionnelles selon le niveau de formation, les employeurs visés au 2 de l'article 224 du code général des impôts bénéficient d'une exonération totale ou partielle de la taxe d'apprentissage à raison des dépenses réellement exposées en vue de favoriser les premières formations technologiques et professionnelles.

Les dépenses exposées par les employeurs en faveur des premières formations technologiques et professionnelles au titre du montant restant dû au-delà de la fraction de la taxe d'apprentissage obligatoirement réservée au développement de l'apprentissage doivent être réparties selon le niveau des formations.

Ainsi, les articles R.6241-22 et 23 du code du travail fixent la répartition des niveaux de formation en trois catégories :

- catégorie A : niveaux IV et V ;
- catégorie B : Niveaux II et III ;

- catégorie C : niveau I¹.

Les pourcentages affectés aux niveaux de formation se répartissent de la façon suivante :

- catégorie A : 40 % ;
- catégorie B : 40 % ;
- catégorie C : 20 %.

En application de l'article 9 du décret du 12 avril 1972, les employeurs sont dispensés de l'observation de la répartition du « hors quota » par niveau de formation lorsque le montant brut de la taxe d'apprentissage n'excède pas 305 €.

Les formations ci-dessus définies bénéficient de versements correspondant au niveau de formation dans lequel elles se situent. En application du même article, les formations peuvent également bénéficier du pourcentage affecté à un niveau voisin. Le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) consultable sur le site internet : <http://www.cncp.gouv.fr> permet de retrouver les diplômes et titres à finalité professionnelle classés par domaine d'activité et par niveau.

Ce même article dispose également que "sous réserve d'avoir satisfait aux dispositions de l'article 31 de la loi n° 71-576 du 16 juillet 1971 relative à l'apprentissage, les employeurs visés au 2 de l'article 224 du code général des impôts bénéficient d'une exonération totale ou partielle de la taxe d'apprentissage à raison des dépenses réellement exposées par l'entreprise pour la réalisation des parcours de formation personnalisés mis en œuvre par les écoles de la deuxième chance mentionnées à l'article L. 214-14 du code de l'éducation".

Les dépenses exposées par les employeurs en faveur des premières formations technologiques au titre du montant restant dû au-delà de la fraction de la taxe obligatoirement réservée au développement de l'apprentissage, communément appelé "hors quota", doivent donc satisfaire à la répartition précitée.

Les formations pouvant bénéficier du pourcentage affecté à un niveau voisin (partiellement ou totalement), l'employeur opte, s'il le souhaite, pour l'un des cumuls possibles :

- cumul de la catégorie A vers la catégorie B,
- cumul de la catégorie B vers la catégorie A,
- cumul de la catégorie B vers la catégorie C,
- cumul de la catégorie C vers la catégorie B.

¹ Rattachement des principales formations aux différents niveaux :

- Niveau V : CAP, BEP ainsi que les formations "préprofessionnalisantes" suivantes : SEGPA, CPA, CLIPA, classe de 3^{ème} à découverte professionnelle (module de 6 heures) ;
- Niveau IV : baccalauréat technologique, baccalauréat professionnel ;
- Niveau III, II : BTS, DUT, licence professionnelle, BAC + 3, BAC + 4 ;
- Niveau I : BAC + 5.

Une fois l'option réalisée, elle devient exclusive.

Ces dépenses exposées par les employeurs au titre du "hors quota" doivent répondre aux règles de répartition détaillées dans la circulaire DGEFP 2006-09 du 16 mars 2006 (annexe 26).

3.2. Présenter les chiffres clés de la répartition de la TA selon les niveaux de formation, les typologies d'établissements de formation et les catégories de formation. Identifier l'affectation des fonds, les frais de collecte et les actions de promotion.

La DGEFP ne dispose pas à ce jour de ces données.

Toutefois, **elles seront disponibles au titre de la collecte 2012 à compter du mois d'avril 2013.**

En effet, ces éléments n'étaient jusqu'alors pas connus car non demandés aux OCTA.

Or, un courrier de la DGEFP en date du 12 décembre 2011 demande désormais une évolution de l'état de collecte et de répartition) comme suit :

- distinction des entreprises de moins de 50 salariés des entreprises de plus de 250 salariés ;
- ventilation des fonds répartis par catégorie de formation.

3.3. Quels sont les principaux constats relatifs à la répartition de la TA ?

Les constats liés aux échéances de versements et d'information

Les délais dans lesquels les OCTA doivent remplir leurs obligations sont très serrés. Au titre d'une année de collecte, les modalités suivantes doivent être remplies :

Opération	Echéance
collecte	avant le 1 ^{er} mars de l'année
versement du FNDMA	au plus tard le 30 avril
versement de la CDA	au plus tard le 30 avril
versement de la part du quota	au plus tard le 30 avril
versement du « barème »	au plus tard le 30 juin
répartition des fonds collectés non affectés	au plus tard le 30 juin
versements aux établissements bénéficiaires	au plus tard le 30 juin
information du Conseil régional et du Préfet de région des montants à reverser aux établissements et sections d'apprentissage	au plus tard le 15 juin
information du CCREFP par les consulaires sur les sommes versées	au plus tard le 30 juin
information du CCREFP pour les autres OCTA	au plus tard le 1 ^{er} août
information du Conseil régional du montant total collecté sur la région	au plus tard le 1 ^{er} août
transmission des ECR	avant le 30 avril de l'année n+1

Les OCTA doivent réunir leurs commissions paritaires consultatives entre le 1^{er} mars et le 30 juin de l'année de collecte. Ceci implique que la commission tripartite nécessaire à la décision d'affectation des fonds libres doit se réunir avant cette date.

En effet, à cette date, tous les OCTA font connaître au préfet de région et au président du Conseil régional le montant des concours (« quota ») qu'ils entendent attribuer aux centres de formation des apprentis et aux sections d'apprentissage implantés dans la région.

Le 1^{er} août de l'année N, les OCTA transmettent, au président du Conseil régional, au préfet de région et au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), un rapport annuel retraçant leurs activités

Le 30 avril de l'année N+1, les OCTA doivent adresser au préfet de région pour les OCTA régionaux ou au Ministre (DGEFP) pour les OCTA nationaux, un état de collecte et de répartition (ECR) permettant de suivre le fonctionnement de l'organisme et d'apprécier l'activité de collecte et l'emploi des sommes collectées, cet état étant accompagné du bilan, du compte de résultat, de l'annexe comptable du dernier exercice clos.

En ce qui concerne les **échéances des versements**, les dépassements de date, tant pour la collecte proprement dite (au-delà du 28 février) que pour l'affectation des fonds (au-delà du 30 juin), sont, dans la plupart des OCTA contrôlés, très limités et, dans la très grande majorité des cas, sans conséquence. Les versements au trésor public (CDA et FNDMA) sont généralement effectués dans les délais requis.

Les **obligations d'information** aux autorités régionales sont remplies dans des conditions beaucoup moins satisfaisantes, et dans certains cas ignorées (cf. ci-dessous pistes d'amélioration).

Les obligations de remplir et transmettre les états de collecte et de répartition (ECR)

Les agents de contrôle ont été amenés à constater que les OCTA avaient des difficultés à remplir les ECR, notamment compte tenu du calendrier tendu et de la terminologie utilisée dans les ECR qui est parfois confuse.

Les pistes d'amélioration pourraient conduire à l'établissement d'un lien direct entre la comptabilité et l'ECR en stipulant que les données figurant dans l'état doivent être issues de la comptabilité. Compte tenu de ce lien et du nouveau calendrier, la prise en compte des années N-2 et N-1 pour le calcul des frais de gestion ne sera plus nécessaire et pourra donc être supprimée. Le contenu des ECR pourra être révisé après adoption et validation du plan comptable des OCTA.

Il faudrait également exiger de tous les collecteurs qu'ils produisent un compte de résultat et un bilan pour l'activité de collecte, des versements pouvant donner lieu à exonération de la taxe d'apprentissage. Cette disposition est également liée à la réalisation du plan comptable.

Les règles d'habilitation devraient rendre obligatoire la mise en place d'une comptabilité analytique sur toute la chaîne de collecte, avec une vérification réalisée par les agents de contrôle. Pour le collecteur, il s'agirait de faire respecter l'obligation de présenter un compte de résultat et un bilan, exigence également imposée au délégué éventuel.

Les mouvements de fonds postérieurs aux affectations du 30 juin

L'ensemble des sommes collectées par les OCTA doit être affecté aux bénéficiaires au plus tard le 30 juin (article R 6242-12).

Pourtant le contrôle a constaté **dans tous les OCTA une très grande quantité de mouvements de fonds de sommes affectées postérieurement à cette date**. Les origines de ces opérations sont très diverses :

- Non encaissement des chèques par les établissements bénéficiaires (phénomène qui ne concerne qu'un pourcentage minime des collectes mais qui se répètent chez pratiquement tous les collecteurs, posant des problèmes de comptabilisation, et/ou annulation, sachant qu'un chèque libellé au plus tard le 30 juin demeure encaissable pendant un an)
- Réajustements de la répartition, suite à erreurs d'affectation par le collecteur ou à des erreurs sur les listes préfectorales (établissements non habilités à percevoir la taxe) ou à des chèques non encaissés par les établissements. Là encore on retrouve ce phénomène dans la plupart des OCTA.
- Thésaurisation pour couvrir les frais de collecte et de gestion, pratique irrégulière constatées dans quelques OCTA.

Il faudrait rendre possible la réaffectation des sommes ainsi conservées sur la collecte de l'année suivante, sauf en cas de conservation frauduleuse, sans justification

A cet égard, le rapport de la Cour des comptes de 2007 préconise une clôture de la collecte au 31 décembre en réalisant deux reversements :

- le premier intervenant fin juin pour au moins 50% à 80% du montant total et
- le solde au plus tard au 31 décembre.

La collecte serait complètement arrêtée au 31 décembre et les placements financiers au 1^{er} décembre, et directement intégrés dans le solde de la répartition.

S'agissant de la répartition et des mécanismes des « échanges »

Sous réserve d'avoir satisfait aux dispositions de l'article L. 6241-7, les employeurs assujettis à la taxe d'apprentissage répartissent les dépenses en faveur des premières formations technologiques et professionnelles, prévues à l'article 1er de la loi n° 71-578 du 16 juillet 1971, selon les niveaux de formation ainsi définis :

- 1° Catégorie A : niveaux IV et V ;
- 2° Catégorie B : niveaux II et III ;
- 3° Catégorie C : niveau I.

En pratique, la ventilation au titre des 3 niveaux de formation produit très peu d'effets. La fongibilité entre catégories vide la ventilation de son sens puisque 80% des versements peuvent être consacrés à 1 ou 2 catégories. Les décisions d'affectation des entreprises se font parfois vers des établissements qui proposent des compétences qui leur sont utiles.

De fait, la liberté théorique des entreprises dans le choix des affectations doit être clairement nuancée en pratique.

En effet, cette répartition très technique présente l'inconvénient de provoquer de nombreux contrôles d'affectation par l'OCTA et même des réajustements des vœux des entreprises, en fonction des règles d'affectation et des niveaux d'habilitation des établissements. Le coût administratif de la gestion du barème en ressort élevé.

***R.6241-19 :** Lorsque plusieurs apprentis, accueillis dans une même entreprise ou un même établissement, sont inscrits dans des centres de formation d'apprentis ou des sections d'apprentissage différents et, si le produit du nombre d'apprentis par le montant mentionné à l'article L. 6241-4 excède le quota de la taxe d'apprentissage, en application du premier alinéa de l'article L. 6241-2, après imputation du versement au Trésor public mentionné au deuxième alinéa de ce même article, cette part est répartie par l'employeur ou par l'organisme collecteur entre ces centres ou sections, proportionnellement au nombre d'apprentis inscrits dans chacun d'entre eux.*

***D.6241-9 :** Le montant du quota de la taxe d'apprentissage versé au Trésor public est fixé, en application du deuxième alinéa de l'article L. 6241-2, à 22 % de la taxe due en raison des salaires versés pendant l'année précédente.*

Le versement du concours obligatoire aux CFA et aux sections dans la limite du quota n'est pas une règle opportune. Elle pénalise de fait les entreprises qui emploient beaucoup d'apprentis. En effet, une entreprise qui emploie plusieurs apprentis ne parvient pas à apporter le concours financier total nécessaire aux CFA de ses apprentis car elle dépassera très rapidement le niveau de son quota.

Il faut noter que structurellement le quota est plus facile à maîtriser.

D'où une proposition de la Cour des comptes consistant à augmenter le quota alors que le taux de la taxe resterait inchangé.

Ceci revient à diriger une partie des fonds vers le dispositif d'apprentissage stricto sensu. La Cour des comptes estime que la part du quota pourrait être portée à 70%.

La solution qui pourrait être trouvée passera avant tout par une évaluation de l'impact d'une augmentation du quota sur les actions et bénéficiaires du hors quota. Ce qui pourrait aboutir à une augmentation du taux du quota jusqu'à 70% de la taxe d'apprentissage en vue de favoriser davantage le financement de l'apprentissage.

Pour cette proposition, il conviendrait au préalable de mesurer le besoin réel en financement des CFA, afin de justifier cette augmentation du quota.

La réforme de l'alternance intervenue en 2011 a porté le taux du quota à 31% jusqu'à 37% en 2014 au lieu des 30% précédemment affectés.

En effet, l'augmentation des effectifs d'apprentis constatée depuis fin 2004, ainsi que la volonté gouvernementale de développer l'apprentissage impliquent de dégager de nouveaux moyens financiers.

Le décret n°2011-1936 du 23 décembre 2011 relatif au quota de la taxe d'apprentissage revient à geler la partie barème à partir de 2012, et ainsi à libérer 50 à 90 M€ par an pour la part quota, contribuant directement au financement de l'apprentissage.

Pour ce faire, il est proposé d'accroître progressivement pendant quatre ans la part du quota de la taxe d'apprentissage à raison d'une augmentation annuelle de deux points, de manière à sécuriser en valeur absolue la part barème à son niveau de 2011.

Un comité de suivi, composé de représentants de l'Etat, des Conseils régionaux, des partenaires sociaux et des chambres consulaires sera chargé de veiller à ce que l'augmentation progressive du quota n'aboutisse pas à une baisse du barème en valeur absolue, par rapport à son niveau de 2011. Dans le cas contraire, le comité pourra formuler toute proposition sur le taux du quota.

Ainsi, à compter de la collecte 2015 sur les salaires versés en 2014, la part du quota devrait s'élever à 59% de la taxe d'apprentissage (soit 37% au titre du quota à affecter aux CFA et SA), ce qui, sur la base des hypothèses de progression de masse salariale de la loi de finances (+4,5% par an), devrait permettre de mobiliser jusqu'à **400 millions d'euros supplémentaires chaque année en faveur de l'apprentissage.**

Une collecte et des modes de gestion très hétérogènes

R.6242-15 *Les frais de collecte et de gestion des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage ne peuvent excéder un plafond fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la formation professionnelle, de l'éducation nationale et du budget. Ils sont prélevés sur les fonds issus de la collecte, dans les conditions définies par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle.*

Arrêté du 30 juin 2003 : *Les frais de collecte et de gestion des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage habilités au titre de l'article R. 6242-15 sont constitués par :*

- *Les dépenses liées aux opérations de collecte et au traitement administratif des versements des entreprises pouvant donner lieu à exonération de la taxe d'apprentissage par l'intermédiaire des organismes susvisés ;*
- *Les dépenses de traitement administratif des opérations de reversement et au IV de l'article 7 du décret n° 72-283 du 12 avril 1972 modifié.*

Les OCTA ont souvent du mal à justifier de ces frais de collecte et de gestion.

D'autant plus que les règles d'éligibilité ne sont pas toujours aisées et leur pertinence dépend souvent du fonctionnement de l'OCTA et de ses modalités internes de collecte. Plus précisément, il reste difficile de distinguer les moyens mis en œuvre pour servir la collecte de ceux relevant d'actions publicitaires.

Les agents de contrôle sont souvent amenés à définir clairement la finalité de la dépense afin de la rendre éligible ou non aux frais de collecte.

Les modalités de prélèvement sur la taxe ne sont pas toujours les mêmes, ni homogènes d'un OCTA à l'autre.

Certains OCTA prélèvent ainsi à la source (au niveau du versement de l'entreprise) un pourcentage fixe prédéfini en fonction du niveau de collecte alors que d'autres effectuent un réajustement au moment de la répartition finale par catégorie et par section de répartition (quota, hors quota).

Les OCTA se livrent donc à une concurrence notable afin de capter un montant maximum de taxe, d'où le financement via la taxe d'apprentissage d'opérations promotionnelles et publicitaires, qui ne sont pas dans l'esprit de la collecte. Egalement, les OCTA mettent en place des services complémentaires destinés à conserver les entreprises cotisantes majeures.

Ces situations diverses génèrent des frais de collecte et de gestion divers.

Pour en apprécier la réalité, encore faut-il tenir compte d'un certain nombre de paramètres pas toujours facilement évaluables et souvent non comptabilisés. Certains collecteurs bénéficient de la logistique et du savoir faire d'opérateurs importants –qui sont parfois leur délégataire de collecte – comme les principales chambres de commerce et d'industrie (à cet égard la seule CCI de Paris délégataire de la chambre régionale (CRCI) d'Ile de France reçoit près de 26% de la collecte nationale totale). Certains

collecteurs disposent d'outils de gestion informatiques performants, fournis par deux prestataires spécialisés ou élaborés par leurs soins, outils auxquels les plus petits collecteurs n'ont pas accès du fait de leurs couts.

Les contrôles ont révélé la fragilité de certains OCTA qui ne disposent pas des moyens suffisants. L'agrément d'un OCTA régional a ainsi été annulé suite à un contrôle mettant en évidence un défaut de comptabilité et un déficit de gouvernance.

Pour un collecteur tel que l'AGEFA-PME qui ne dispose ni du personnel, ni des compétences nécessaires pour assurer en interne la gestion de la collecte d'environ 130 mille entreprises, cet organisme a recours à de nombreux prestataires extérieurs induisant des frais de collecte élevés largement supérieur au plafond défini (3% au lieu de 1,5%) par l'arrêté précité sans pour autant apparaître laxiste.

Pour trouver une solution à ce problème, il a été envisagé d'aménager l'arrêté précité de manière à ce qu'un collecteur tel que l'AGEFA-PME puisse avoir les ressources financières nécessaires pour réaliser sa mission de collecte et de répartition des fonds de la taxe d'apprentissage en adéquation avec les contraintes liées au volume des entreprises cotisantes (une multitude de TPE, PME de – de 50 salariés). Par ailleurs, pour la première fois le projet d'arrêté précité énumère limitativement les frais des OCTA susceptibles d'être pris en charge par une fraction de la taxe d'apprentissage.

3.4. *Quels sont les principaux bénéficiaires de la TA (présenter une vue globale par grandes catégories de répartition et un état plus détaillé des 100 plus importants bénéficiaires) ?*

Les fonds collectés au titre du quota sont directement reversés aux CFA, SA et UFA. Cependant les fonds du « hors quota » ou barème sont répartis comme suit :

Enseignement secondaire CAP à Bac Pro, activités d'orientation 18% de la TA – 343 M€		Enseignement supérieur 19% de la TA – 357 M€	
Ets Publics : 185 M€	Ets Privés : 158 M€	Ets Publics : 165 M€	Ets Privés : 192 M€
37% de la TA au total – 700 M€			

Source : données estimées 2009 à partir des données MEN 2008

La DGEFP ne dispose pas de données détaillées.

3.5. *Décrire les problématiques soulevées par le dispositif actuel au regard*

de la destination du produit de la TA, des besoins de formation et du marché du travail.

Dans le système actuel, le principe est la libre affectation de la taxe d'apprentissage à divers organismes de formation.

Pour une majeure partie de la taxe (53%), 22% de la taxe d'apprentissage systématiquement versés au Trésor public (FNDMA) et 31 % au centre de formation fréquenté par les apprentis de l'entreprise, celle-ci n'est pas libre de son affectation.

Elle le demeure sur le reste du produit de la taxe (47%), l'employeur pouvant affecter sa taxe d'apprentissage à des organismes œuvrant dans la formation, mais pas nécessairement en apprentissage.

Il s'ensuit que les entreprises, les branches ou les organismes de collecte peuvent poursuivre des stratégies propres qui ne sont pas appréhendés et discutés par les acteurs régionaux, dont les Conseils régionaux et les préfets (et peuvent ainsi privilégier une branche ou un appareil de formation en particulier).

Les entreprises qui n'emploient pas d'apprentis et pour lesquels l'affectation de la taxe ne représente aucun enjeu, constituent par conséquent une cible pour les collecteurs de la taxe qui récupèrent la faculté d'affecter ces fonds selon leur intérêt.

3.6. Quelle est l'articulation du circuit de financement de la TA avec les politiques de formation professionnelle et d'apprentissage menées par les régions ?

Il n'existe pas actuellement d'articulation des financements par la taxe et par les régions : les régions récupèrent 22% de la taxe via le FNDMA (péréquation et COM), le reste de la taxe alimente les divers dispositifs de formation professionnelle selon les stratégies suivies par les entreprises et les collecteurs de taxe.

Ces deux circuits ne sont pas coordonnés, et les régions interviennent bien souvent pour financer les formations qui perçoivent insuffisamment de taxe pour fonctionner correctement.

3.7. Y-a-t'il un pilotage de la répartition du produit de la TA ?

Le mot pilotage ne semble pas être le plus approprié compte tenu du principe fondateur de la taxe d'apprentissage qu'est la liberté d'affectation de l'entreprise.

Il existe des modalités de contrôle ainsi qu'un suivi de la répartition mise en œuvre au sein des OCTA :

- L'état de collecte et de répartition prévu par l'article R. 6242-16 CT
- Les OCTA adressent chaque année au préfet de région ou au ministre chargé de la FP un état de collecte et de répartition (ECR) accompagnés des documents comptables de synthèse.

Ces éléments permettent à l'administration de suivre mais pas de piloter la répartition. Les éléments intrinsèques à la taxe fixés par la réglementation, tels que le quota et le « hors quota » sont globalement respectés par les OCTA.

Les agents de contrôle de la formation professionnelle sont chargés du contrôle financier de ces OCTA en vue d'établir la conformité de la répartition.

A contrario, s'agissant des vœux d'affectation des entreprises, ni l'administration, ni le collecteur n'effectue un « pilotage » au niveau de la répartition entre établissements bénéficiaires car la taxe d'apprentissage renferme un principe, depuis sa création, lié à la liberté d'affectation de l'entreprise.

4. Modalités de contrôle

4.1. Présenter le dispositif de contrôle de la collecte et de la répartition de la TA dans le cadre du recours obligatoire aux organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 118-2-4 du code du travail.

Nota bene : **Le contrôle de la taxe (assujettissement, assiette, taux et liquidation) est dévolu à la Direction Générale des Finances publiques** (à l'exception de la CSA qui est contrôlée par les services de la formation professionnelle conformément aux dispositions de l'article L. 6361-5 du code du travail).

Or, la loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, article 12-I-B a supprimé la déclaration de taxe d'apprentissage des employeurs n° 2482. Désormais les employeurs assujettis à la taxe d'apprentissage et à la contribution au développement de l'apprentissage mentionnent sur la DADS (régime général) ou sur la déclaration n°2460 (régimes spéciaux de sécurité sociale), le montant des rémunérations servant de base à la taxe.

Dans les faits, l'administration fiscale ne dispose plus de l'information relative au paiement de la taxe d'apprentissage. Ce sont les employeurs qui s'autocontrôlent et qui à défaut de versement ou en cas de versement insuffisant aux organismes collecteurs avant le 1^{er} mars de l'année suivant celle du versement des salaires, effectuent un versement de régularisation auprès des services des impôts des entreprises dont ils relèvent accompagné d'un bordereau de versement fixé par l'administration fiscale. Ce versement doit intervenir au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle du versement des rémunérations.

C'est ce constat qui a conduit le législateur, dans le cadre de la loi du 28 juillet 2011, à prévoir un contrôle de la CSA par les services régionaux de contrôle dès l'année 2012, par le biais d'un système automatisé recoupant les données issues de la DADS avec celles déclarées à l'OCTA.

b) 4.1.1 Bases légales du contrôle des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage

Trois corps d'inspection sont dans les faits chargés du contrôle de l'apprentissage :

c) A : L'inspection de l'apprentissage (article L.6251-1 du code du travail)

L'inspection de l'apprentissage est assurée *dans les C.F.A. et les entreprises*, par des corps d'inspection à compétence pédagogique mais aussi par des enseignants chercheurs dans le cas de l'enseignement supérieur et enfin par des inspecteurs d'enseignement agricole pour l'apprentissage agricole.

Le service de l'inspection d'apprentissage a pour mission selon les dispositions de l'article R.6251-7 du code du travail :

- l'inspection pédagogique des CFA et sections d'apprentissage,
- l'inspection administrative et financière desdits centres et sections,
- le contrôle de la formation donnée aux apprentis dans les entreprises.

d) B : L'inspection du travail (article L.6225-4 et suivants du code du travail)

Les **inspecteurs du travail** contrôlent *en entreprise* l'exécution du contrat de travail, du contrat d'apprentissage et les conditions de travail, de sécurité.

Ils peuvent :

- suspendre la prestation de travail (avec maintien de la rémunération),
- saisir le directeur départemental du travail qui se prononce sur la possibilité donnée à l'entreprise de continuer d'engager des apprentis et de poursuivre les contrats d'apprentissage en cours,

-mettre en demeure le centre de formation d'apprentis où est inscrit l'apprenti de retrouver un nouvel employeur susceptible de contribuer à l'achèvement de la formation.

e) C : Les inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle, ainsi que les agents de catégorie A visés aux articles L.6361-5 et suivants

L'article L.6252-4 du code du travail - premier alinéa, établit la légitimité des contrôles des collecteurs de taxe d'apprentissage :

« Les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage mentionnés aux articles L.6242-1 et L.6242-2 en ce qui concerne les procédures de collecte et l'utilisation des ressources qu'ils collectent à ce titre ».

Cet article définit ainsi :

-l'objet des contrôles en matière d'apprentissage : les organismes collecteurs,

-la nature de ces contrôles : des contrôles financiers,

-l'objet de ces contrôles financiers, c'est-à-dire l'utilisation des ressources collectées au titre de la taxe d'apprentissage.

Les agents de l'Etat chargés de ce contrôle sont désignés à l'instar de ceux mentionnés à l'article L.6361-5, à savoir les inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle, assermentés et commissionnés par le préfet de région.

De même, les dispositions de **l'article 112 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998**, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, ont étendu les compétences dévolues aux inspecteurs et contrôleurs de la Formation Professionnelle, aux inspecteurs et contrôleurs du Travail, placés sous l'autorité du ministre chargé du travail. Ces derniers sont par conséquent juridiquement fondés à contrôler les collecteurs de taxe d'apprentissage.

Enfin, **la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009** a complété l'article L.6361-5 en ouvrant la possibilité aux agents de catégorie A placés sous l'autorité du ministre chargé de la formation professionnelle, formés préalablement, d'assurer ce type de contrôle après avoir été assermentés et commissionnés à cet effet.

f) 4.1.2 Le contrôle des organismes collecteurs

L'entreprise s'acquitte de la taxe d'apprentissage dont elle est redevable par un versement obligatoire à un organisme collecteur.

Les règles d'habilitation et de fonctionnement des organismes collecteurs sont précisées par l'article L.6242-1 du code du travail.

Ces organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) sont habilités à collecter les versements des entreprises donnant lieu à exonération de la taxe d'apprentissage. Ces organismes peuvent être des chambres consulaires, syndicats, groupements professionnels ou associations habilités à cet effet.

Les OCTA peuvent donc être habilités :

- à collecter sur le territoire national, et à reverser sur le territoire national aux établissements autorisés à recevoir la taxe ; ces collecteurs nationaux peuvent être habilités par agrément ministériel, ou habilités par la conclusion d'une convention cadre de coopération avec un le ministère,
- à collecter auprès des entreprises ou établissements de leur région ; ces collecteurs régionaux peuvent être soit des chambres consulaires, soit des organismes habilités par agrément du Préfet de région.

Il existe par conséquent trois catégories de collecteurs (cf. circulaire BOTEFP n° 2003/17 du 20 septembre 2003) :

► Les collecteurs consulaires

Ce sont les chambres consulaires régionales ainsi que groupements régionaux de chambres consulaires locales ou départementales. C'est le préfet de région qui habilite la structure consulaire ou par le directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, s'il dispose d'une délégation de signature à cet effet.

► Les collecteurs agréés par arrêté interministériel ou préfectoral (préfet de région)

Les collecteurs ainsi agréés sont des groupements professionnels, des syndicats patronaux ou des associations à vocation nationale ou régionale. Ces agréments sont délivrés au plan national par arrêté ministériel signé par le ministre chargé de la formation professionnelle, le ministre chargé du budget ou encore le ministre compétent pour le secteur d'activité considéré après avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de la formation professionnelle continue. Au plan régional, un arrêté préfectoral est pris pour les collecteurs régionaux, après audition de l'organisme demandeur par une commission ad hoc en liaison avec les services du conseil régional. Le projet d'arrêté préfectoral est en tout état de cause soumis à l'avis du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle de la région concernée.

- Les collecteurs agréés dans le cadre d'une convention-cadre de coopération

Ce sont des conventions-cadres signées par le ministre de l'Education nationale, le ministre chargé de l'enseignement supérieur, le ministre chargé de la jeunesse et des sports, avec des organisations (syndicats, groupements professionnels ou association à compétence nationale).

Précision: un organisme qui a fait l'objet d'une habilitation « délivrée » au niveau national, ne peut être habilité au niveau régional.

Ainsi quel que soit le niveau de contrôle, régional ou national, tous ces types d'OCTA font l'objet d'un contrôle de la collecte, de la gestion et du suivi de la répartition de la taxe d'apprentissage par les agents de contrôle.

g) 4.1.3 L'objet du contrôle

Les obligations des collecteurs qui doivent faire l'objet d'un examen attentif sont de trois ordres :

- Obligation de se conformer aux dispositions législatives et réglementaires régissant leur activité,
- Obligation de présentation des pièces justificatives,
- Obligation de justification de :
 - l'origine des fonds reçus,
 - de la réalité des dépenses exposées dans le cadre de leurs activités de collecte et de répartition,
 - de la conformité de l'utilisation des sommes ainsi collectées.

Un organisme qui ne serait pas habilité et qui collecterait de la taxe d'apprentissage devrait en tout état de cause faire l'objet de la saisie du Procureur de la République (article 40 du code des procédures pénales) pour manœuvre frauduleuse ou/et détournement de fonds.

Le premier alinéa de l'article L. 6252-4 du code du travail précise que : « *L'Etat exerce un contrôle administratif et financier..... sur les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage....* ». Le contrôle porte donc à la fois sur des mécanismes financiers de collecte et de répartition et sur les modalités de fonctionnement que la structure met en œuvre pour satisfaire la fonction pour laquelle elle est habilitée par l'Etat.

En outre, le deuxième alinéa de l'article L.6252-4 du code du travail dispose que : « *Les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage sont tenus de présenter aux agents de contrôle les documents et pièces établissant l'origine des fonds reçus et la réalité des dépenses exposées ainsi que la conformité de*

leur utilisation aux dispositions législatives et réglementaires régissant leur activité. A défaut ces dépenses sont regardées comme non justifiées. »

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'article L. 6242-1 du code du travail ainsi que l'article 7 du décret du 12 avril 1972 modifié par le décret du 24 avril 2002, subordonnent l'habilitation à collecter la taxe au respect de quatre conditions qui sont les suivantes :

- consacrer une partie des activités de l'organisme à des actions destinées à favoriser les premières formations technologiques et professionnelles, notamment l'apprentissage,
- avoir mis en place, ou s'engager à mettre en place, une commission composée de représentants d'organisations syndicales de salariés et d'employeurs chargée d'émettre un avis sur la répartition des sommes collectées,
- justifier d'un montant estimé de collecte annuelle pour les organismes qui sollicitent un agrément,
- assurer un suivi comptable des fonds collectés dans deux comptes séparés, l'un au titre du « quota », l'autre au titre du barème.

Pour compléter le dispositif, l'article L.6252-4 du code précité, issu de l'article 40 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, autorise, dorénavant, les agents mentionnés à l'article L.6361-5 du dit code, à exercer un contrôle administratif et financier sur les établissements bénéficiaires de fonds versés par les organismes collecteurs mentionnés à l'article L.6242-1 du même code. Ils exercent leur mission en collaboration avec les agents des administrations compétentes à l'égard de ces établissements L'utilisation des fonds qui ne serait pas conforme à la législation en vigueur entraîne le versement au Trésor public d'une somme d'égal montant.

Les contrôles réalisés par le Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle

Sur la période 2008-2011, une campagne de contrôles portant sur 41 organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage a été réalisée par la mission organisation des contrôles de la DGEFP et par les services régionaux de contrôle. Cette campagne a ainsi concerné une assiette de collecte contrôlée de plus de 350 millions d'euros soit près de 20% de la collecte totale.

Le tableau ci-dessous dresse le nombre de contrôles réalisés depuis 2008 ainsi que leur assiette :

	2008	2009	2010	2011
Nombre de contrôles lancés	16	12	9	4
Assiette du contrôle (M€)	118,01	91,48	95,05	52,26
Collecte totale nationale de l'année (M€)	1 783	1 959	1 899	1 960
Pourcentage du contrôle sur collecte totale %	6,61	4,67	5,00	2,66
Total des sanctions (€)	203 914€	245 990	107 398	84 680

Au total, les campagnes de contrôles des OCTA effectuées depuis 2008 ont donné lieu à un montant total de versements de 641 985€.

Un tableau annexé au présent rapport fait état des observations et constats dressés par les équipes de contrôles dans certaines régions. **A noter que les propositions de versements ont été celles préconisées dans le rapport de contrôle et n'ont pas nécessairement fait l'objet d'une décision de versement en totalité.**

Les principaux constats des contrôles ont été les suivants :

- la délégation de collecte n'est pas conforme aux dispositions réglementaires, notamment non existence de convention de délégation ;
- Montants collectés indûment conservés, thésaurisation abusive des fonds importante ;
- Absence de suivi comptable de la collecte ;
- Non respect des décisions du groupe technique tripartite avant la répartition des fonds libres ou groupe non opérationnel ;
- Sous-traitance de la collecte non-conforme et utilisation d'un tiers pour la recherche d'entreprises versantes ;
- Nombreuses dérives dans la mise en œuvre des actions communes telles que l'utilisation des sommes à des fins non prévus dans le programme prévisionnel des actions.

Au total, cette campagne a abouti au versement de plus de 600 000 euros au total.

La réponse à la question 2.4.1 a été réalisée à l'aune de ces constats.

4.2. Présenter les principaux axes de la stratégie de l'administration en matière de gestion, de fixation d'objectifs et d'évaluation de la performance du dispositif.

La DGEFP a élaboré un guide de contrôle de la taxe d'apprentissage. Par ailleurs, une importante campagne de contrôle a été conduite par les services de contrôles de la formation professionnelle en 2008 et 2009 puisque pas moins de 41 contrôles ont été réalisés portant sur près de 20% de la collecte totale.

Il pourrait être envisagé, tel que préconisé dans le rapport de la Cour des Comptes, un guide plus précis et adapté aux modalités de contrôle. Un guide existe déjà mais il nécessite des précisions quant aux gestes des contrôleurs, à l'organisation du contrôle par les agents. Il doit rappeler les obligations afférentes, les pièces à demander, énumérer les constats possibles et les entretiens, sans oublier la mise en place d'une règle d'échantillonnage. Cette construction pourrait aller jusqu'à la construction d'une trame type de contrôle des dossiers de versements des entreprises ainsi que des plans type de contrôle et du rapport de contrôle, afin d'en faciliter la lecture et de simplifier la procédure.

La circulaire DGEFP n°2007/1 prévoit d'ores et déjà qu'au niveau régional, un OCTA soit contrôlé tous les ans. Au niveau national, une stratégie fondée sur des critères permettant une couverture satisfaisante du dispositif de collecte sera envisagée.

4.3. Décrire le cadre juridique régissant les relations entre l'administration et les parties prenantes au mécanisme de financement de la TA. Présenter les difficultés rencontrées et les éventuels projets de réforme.

(1) 4.3.1 Organisation de la communication des informations entre les parties prenantes sur la TA

(a) A : La consultation de la commission paritaire

En application des dispositions de l'article R.6242-8 du code du travail, les organismes collecteurs agréés - soit au titre d'un arrêté interministériel, soit au titre d'un arrêté préfectoral - et les organismes collecteurs habilités au titre d'une convention-cadre de coopération dans les conditions prévues à l'article R. 6242-4 du code du travail, ont l'obligation de consulter une commission composée de représentants d'organisations syndicales de salariés et d'employeurs chargée d'émettre un avis sur la répartition des sommes collectées.

Pour ce qui concerne les organismes collecteurs habilités à collecter la taxe sur le territoire national en application d'une convention-cadre de coopération (article R.6242-11), il y a lieu de considérer que la commission tripartite mise en place par la convention-cadre de coopération, constituée de représentants de l'Etat, des partenaires sociaux et de l'organisme signataire, répond à l'obligation prévue à l'article R. 6242-8 du code du travail, sous réserve de l'assurance que les représentants des syndicats qui participent à cette commission soient extérieurs à l'organisme signataire de la convention.

Cette obligation ne s'impose pas aux organismes collecteurs consulaires. Les décisions de répartition relèvent de l'instance décisionnelle désignée à cet effet.

(b) B : Les obligations d'information des organismes collecteurs antérieures aux opérations de répartition

En application de l'article R. 6241-4 du code du travail, les organismes collecteurs font connaître au préfet de région et au président du conseil régional le montant des concours qu'ils entendent attribuer aux centres et sections d'apprentissage implantés dans la région.

Il résulte de l'article R. 6242-11 du code du travail que les organismes collecteurs consulaires sont tenus pour leur part d'informer, avant **le 15 juin** de l'année au cours de laquelle la taxe est répartie, le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle des sommes collectées auprès des entreprises de la région ainsi que de leur intention d'affectation. Cette obligation d'information, qui incombe aux seuls organismes collecteurs consulaires, précède la communication prévue au plus tard le **1^{er} août** de l'année au cours de laquelle la taxe est versée, du rapport annuel dont le contenu est défini aux articles R. 6242-13 et 14 du code du travail.

(c) C : Le versement des sommes réparties à leurs destinataires

(i) 1) Les versements au Trésor public

Selon les termes du dernier alinéa de l'article 1599 *quinquies* A du code général des impôts (CGI), les organismes collecteurs reversent au comptable de la direction générale des finances publiques (DGFIP) les sommes perçues par leur intermédiaire au titre de la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) au plus tard le **31 mars** de l'année de collecte. Ces sommes ne donnent lieu à aucune retenue au titre de frais de collecte et de gestion.

L'article R. 6241-5 du code du travail précise que les organismes collecteurs reversent au Trésor public, au plus tard le 30 avril de l'année de collecte, la fraction de la taxe d'apprentissage définie à l'article L. 6241-2 du code du travail. Il s'agit des sommes collectées au titre du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA). Ces sommes ne donnent lieu à aucune retenue au titre de frais de collecte et de gestion.

(ii) 2) Les versements aux établissements bénéficiaires

Les termes de l'article R. 6242-12 du code du travail indiquent que les organismes collecteurs reversent les concours financiers aux établissements bénéficiaires de la taxe au plus tard le **30 juin** de l'année de collecte. Les versements auxquels ils procèdent sont nets des frais de collecte et de gestion autorisés.

Les établissements susceptibles de bénéficier des sommes collectées au titre de la taxe d'apprentissage sont ceux figurant sur la liste prévue à l'article R. 6241-3 du code du travail, publiée par le préfet de région avant le **31 décembre** de l'année au titre de laquelle la taxe est due. Elle comporte, par établissement ou par organisme, les premières formations technologiques et professionnelles définies à l'article 1^{er} de la loi n° 71-578 relative à la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles, dont l'ouverture ou le maintien ont été arrêtés pour l'année suivante. Pour les formations assurées dans un centre ou une section d'apprentissage, la liste indique le coût conventionnel défini aux articles R. 6233-9, 10, et 11 du code du travail, c'est-à-dire le coût de formation annuel d'un apprenti calculé pour chacune des formations dispensées et le coût forfaitaire annuel de l'hébergement, de la restauration et des dépenses de transport par apprenti.

(iii) 3) Les actions de promotion prévues par les conventions-cadre de coopération

L'article R. 6242-5 du code du travail dispose que lorsque l'organisation signataire d'une convention-cadre de coopération est habilitée en application de l'article L. 6242-1 du code précité à collecter les versements des entreprises donnant lieu à exonération de la taxe d'apprentissage, ladite convention peut prévoir que, dans la limite d'un montant qu'elle fixe, les contributions recueillies par cette organisation sont affectées à la mise en œuvre des actions de promotion définies par cette convention.

La part de taxe consacrée au financement d'actions de promotion relatives aux premières formations technologiques professionnelles que les organismes collecteurs signataires d'une convention-cadre de coopération assurent directement dans les conditions définies à l'article R. 6242-5 fait l'objet d'un

document distinct indiquant l'utilisation des sommes ainsi affectées, lequel fait partie du rapport transmis au plus tard le **1^{er} août** de l'année au cours de laquelle la taxe est versée, au président du conseil régional, au préfet de région et au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

(d) 4 : Les obligations d'information des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage après les opérations de répartition

L'article R. 6242-13 ainsi que l'article D. 6123-20 du code du travail précisent que les organismes collecteurs remettent au plus tard le **1^{er} août** de l'année au cours de laquelle la taxe est versée, au président du conseil régional, au préfet de région et au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle prévu à l'article D.6123-20, un **rapport retraçant leur activité exercée au titre de l'habilitation** mentionnée à l'article L. 6242-1.

Ce rapport comprend les informations suivantes :

1° a) Le **montant des fonds collectés**, en distinguant la fraction mentionnée à l'article L. 6241-2 ("quota") et le montant restant dû au-delà de cette fraction ("hors quota") ;

b) Le montant des fonds collectés dans la région en distinguant la fraction mentionnée à l'article L. 6241-2 ("quota") et le montant restant dû au-delà de cette fraction ("hors quota") ;

c) Le montant des fonds affectés par les employeurs redevables de la taxe d'apprentissage aux centres et établissements bénéficiaires ainsi que le montant disponible après déduction du montant des fonds ainsi affectés. Cette information est donnée en distinguant selon que les fonds ont été ou non collectés au titre de la fraction mentionnée à l'article L. 6241-2 ;

2° Un **état analytique des concours versés et de leurs bénéficiaires dans la région** en distinguant les fonds affectés et les fonds disponibles ; cet état tient compte de la répartition entre fonds collectés au titre de la fraction mentionnée à l'article L. 6241-2 et ceux restant dus au-delà de cette fraction ;

3° Une **note d'information relative aux priorités et critères retenus pour la répartition des fonds** versés aux centres et établissements bénéficiaires ;

4° La **part de taxe consacrée au financement d'actions de promotion relatives aux premières formations technologiques professionnelles** qu'ils assurent directement dans les conditions définies à l'article R. 6242-5 et qui fait l'objet d'un document distinct indiquant l'utilisation des sommes ainsi affectées.

(e) 5 : L'information des services de l'Etat en charge du contrôle de la formation professionnelle

Selon les termes de l'article R. 6242-16 du code du travail, les organismes collecteurs mentionnés à l'article L. 6242-1 adressent chaque année au ministre chargé de la formation professionnelle si l'habilitation est nationale, au préfet territorialement si l'habilitation est régionale, un **état dont le modèle est fixé par arrêté du ministre, comportant les renseignements administratifs, statistiques et financiers** permettant de :

- suivre le fonctionnement de l'organisme et
- d'apprécier l'activité de collecte et l'emploi des sommes collectées.

Cet état détermine les renseignements à produire et précise que les organismes collecteurs adressent cet état à l'autorité administrative compétente au plus tard **le 30 avril** de l'année suivant l'année de collecte.

Ce document est accompagné du bilan, du compte de résultat, de l'annexe comptable du dernier exercice clos pour tous les organismes collecteurs et des documents mentionnés au 3ème alinéa de cet article pour les organismes collecteurs qui relèvent d'une habilitation nationale.

4.4. Fournir les rapports établis par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration (Cour des comptes, IGAS, etc.).

La **Cour des comptes** a réalisé 4 contrôles de la taxe d'apprentissage en 2007. Ont ainsi fait l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes les OCTA suivants :

- Unipe
- Pemep
- IFTIM
- Promotrans

L'Inspection générale des affaires sociales a également réalisé un contrôle de plusieurs collecteurs dont les conclusions soulignant que « nombre de dispositions législatives et réglementaires sont mal respectées voire pas du tout »¹.

¹ Rapport de l'IGAS n° RM 2008-131 P.

PIÈCES JOINTES

Au questionnaire de la Mission de contrôle du Sénat

Pièce jointe n° 1 : Tableau de répartition de la collecte de TA par OCTA