

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA FORMATION EN ALTERNANCE

Une voie en plein essor,
un financement à définir

Rapport public thématique

Juin 2022

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction	17
Chapitre I Une hausse globale des effectifs en alternance qui masque des situations très contrastées	21
I - Des objectifs de plus en plus nombreux assignés au développement de l'apprentissage.....	22
A - Un objectif d'amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes	23
B - Une voie de poursuite d'études pour des jeunes souhaitant quitter l'environnement scolaire	29
C - Une réponse aux besoins de recrutement des entreprises.....	31
D - De nouveaux enjeux pour l'enseignement supérieur	33
II - Une croissance des effectifs sans précédent associée à une évolution du profil des apprentis.....	36
A - Un succès quantitatif principalement porté par l'apprentissage dans l'enseignement supérieur et le secteur tertiaire	36
B - Un développement facilité par la réforme et accéléré par les aides exceptionnelles aux employeurs d'alternants	42
Chapitre II Un financement inadapté à la dynamique de l'alternance	49
I - Un coût total de la politique d'alternance en forte hausse	50
A - Une modification des ressources affectées à l'apprentissage.....	51
B - Un financement des centres de formation des apprentis à l'activité	52
C - Un nouveau financement des aides aux employeurs et aux apprentis.....	55
D - Un coût en forte croissance pour les finances publiques	57
E - Un coût des contrats de professionnalisation en baisse sur 2020 par rapport à 2019.....	60
II - Des outils de régulation de la dépense à la portée aujourd'hui limitée	60
A - D'un financement historiquement maîtrisé par les régions à une logique de guichet.....	61
B - Des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage élevés qui entraînent une hausse du coût de l'apprentissage.....	63
C - Un nouveau modèle économique des CFA dépendant de la dynamique des effectifs.....	68
D - La nécessité de clarifier le financement de l'investissement des CFA	70

III - Des dépenses d'apprentissage qui excèdent largement les recettes disponibles	72
A - Une analyse préalable insuffisante de la soutenabilité de la réforme et une impasse financière identifiée rapidement	72
B - Un sous-financement de la dynamique actuelle de l'apprentissage	73
C - Un financement de l'alternance à redéfinir	80
Chapitre III Des limites persistantes et de nouveaux risques.....	87
I - Un accès toujours limité pour les jeunes d'âge scolaire et pour les jeunes éloignés de l'emploi.....	87
A - Des difficultés spécifiques pour l'accès à l'apprentissage des jeunes d'âge scolaire.....	88
B - Les limites des dispositifs d'orientation et de réorientation vers l'apprentissage.....	92
C - Un accompagnement au sein des CFA mais des taux de rupture de contrat encore importants	102
D - Les questions financières pour les familles	105
II - Un risque d'inadéquation de l'offre de formation aux besoins des entreprises et des territoires.....	107
A - La nécessité de maintenir une concertation sur l'offre de formation	108
B - La reconfiguration de l'offre publique de formation en apprentissage	112
C - Les enjeux de la mise en place du contrôle qualité.....	117
III - Des acteurs mobilisés malgré l'absence de chef de file	121
A - La fin du pilotage par les régions	121
B - Une gouvernance incomplète du système	122
IV - Une complexité administrative pour les principaux acteurs	126
Conclusion générale	131
Liste des abréviations	133
Annexes	135
Réponses des administrations et organismes concernés	167

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La présente enquête, qui s'est déroulée de février à novembre 2021, a été pilotée par une formation commune associant les troisième et cinquième chambres de la Cour des comptes et cinq chambres régionales des comptes : CRC Grand Est, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'azur.

Les travaux se sont appuyés sur les enquêtes conduites dans les cinq régions précitées, qui illustrent la diversité des situations en matière d'apprentissage. Ces enquêtes ont reposé sur des échanges avec les principaux acteurs régionaux : services de l'État (Dreets², rectorat), région, chambres consulaires, opérateurs de compétences, réseaux de CFA. Des visites ont été organisées dans des CFA de statut privé comme public, gérés par une chambre consulaire, une branche professionnelle, l'éducation nationale ou encore un établissement de l'enseignement supérieur, et représentant la diversité des situations au regard du niveau des formations proposées comme du milieu urbain ou rural. Au cours de ces visites, les rapporteurs ont recueilli le point de vue des apprentis en formation. Des tables rondes avec les acteurs chargés de l'accompagnement des jeunes sur le territoire ont été organisées.

Des investigations ont été conduites au niveau national auprès des ministères concernés : ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Des échanges ont également eu lieu avec de nombreux autres interlocuteurs, notamment France compétences, l'Onisep, le Céreq, l'association Régions de France, les partenaires sociaux, les représentants des réseaux de CFA, France Universités et l'association nationale des apprentis de France.

Les juridictions financières ont principalement utilisé les données produites ou analysées par les services statistiques ministériels des ministères chargés du travail, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (Dares, Depp, Sies) et les études du Céreq.

*

**

² Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 24 février 2022, par une formation interjuridictions, présidée par Mme Démier, présidente de chambre, et composée de MM. Lefebvre et Aulin, conseillers maîtres, Mme Soussia, conseillère maître, présidente de section et contre-rapporteuse, MM. Duboscq et Oseredczuk, conseillers maîtres, MM. Diringer et Serre, conseillers maîtres et présidents de chambre régionale des comptes, M. Contan, président de section de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteure générale, Mme Fau, conseillère référendaire, en tant que rapporteurs généraux adjoints, MM. Potton, conseiller maître, et Briseul, conseiller de chambre régionale des comptes, en tant que rapporteurs, Mme Choquet, auditrice, MM. Roux, Vandamme et Engel, conseillers référendaires en service extraordinaire, M. Mérot, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Bennasr-Masson, première conseillère de chambre régionale des comptes.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin et Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Démier et M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le rapport le 29 mars 2022. Le Premier président en a approuvé la publication le 17 juin 2022.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

La formation en alternance recouvre à la fois les contrats d'apprentissage (d'une durée d'un à trois ans), relevant historiquement de la formation initiale et destinés aux jeunes, et les contrats de professionnalisation d'une durée plus courte, relevant de la formation professionnelle continue, qui peuvent concerner un public plus large.

Depuis les années 90, la formation en alternance constitue une mesure phare de lutte contre le chômage des jeunes, l'apprentissage améliorant nettement l'insertion professionnelle des moins qualifiés d'entre eux.

Cette voie de formation a fait l'objet de réformes régulières, dont la dernière, qui résulte de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en a profondément modifié le pilotage et le financement. En outre, pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, des aides exceptionnelles ont été allouées aux employeurs d'alternants à partir de l'été 2020.

Pour tirer de premiers enseignements sur les effets de ces mesures, les juridictions financières ont conduit une enquête sur la formation des jeunes en alternance dans le secteur privé, sur la période 2016-2021, à la fois au niveau national et au sein de cinq régions (Grand Est, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire et Provence-Alpes- Côte d'Azur).

Une hausse inédite des effectifs en alternance, en décalage avec l'objectif traditionnel d'insertion professionnelle des jeunes les moins qualifiés

Entre 2016 et 2021, le nombre d'entrées de jeunes en alternance est passé de 438 000 à près de 800 000, soit une hausse de 82 %, largement imputable aux années 2019 à 2021. Si les entrées des jeunes en contrat de professionnalisation se sont effondrées (- 57 % entre 2019 et 2021), les entrées en apprentissage ont augmenté de 98 % entre 2019 et 2021, soutenues par les aides exceptionnelles versées aux employeurs d'alternants pour faire face à la crise.

Les facteurs de cette forte croissance sont doubles :

- la mise en œuvre de la réforme de l'apprentissage intervenue fin 2018 qui a facilité la création de places ;
- les aides exceptionnelles accordées aux employeurs à la rentrée 2020, dans le contexte de crise sanitaire, qui ont démultiplié le recours des entreprises à l'apprentissage.

En toutes hypothèses, la réforme a soutenu la croissance des entrées en alternance (+ 15 % en 2019), dans une conjoncture économique propice et grâce à la dynamique tendancielle de l'offre de formation. En 2020 et 2021, la création des places a répondu, en outre, à une demande des entreprises stimulée par les aides exceptionnelles. Avec la prolongation de ces aides annoncée par le Gouvernement à la fin mai 2022, les entrées en apprentissage resteront vraisemblablement à un niveau élevé, compte tenu de la nouvelle offre de formation et de l'appétence des jeunes pour l'apprentissage.

Cette hausse des effectifs s'est accompagnée d'une évolution du profil des apprentis : en 2016, la part des apprentis préparant un diplôme d'un niveau inférieur ou équivalent au baccalauréat professionnel représentait 63 % du total des apprentis ; en 2020, ils n'en représentent plus que 49 %. Parallèlement, les effectifs se concentrent sur le secteur tertiaire, plutôt que sur les secteurs traditionnellement concernés, comme l'artisanat, l'industrie, la construction ou l'agriculture. L'apprentissage est désormais perçu comme une voie d'accès à des niveaux élevés de qualification.

Cependant, cette recomposition ne correspond pas aux objectifs historiquement associés à la politique de l'apprentissage, qui jusqu'à présent visait à améliorer l'insertion professionnelle des jeunes présentant les plus bas niveaux de qualification (CAP, baccalauréat professionnel), ceux qui rencontrent le plus de difficulté à s'insérer sur le marché du travail. À partir du niveau de la licence, la plus-value sur l'insertion professionnelle est faible, l'apprentissage améliorant plutôt la qualité de l'emploi obtenu (type de contrat, rémunération, etc.).

Le développement actuel de l'apprentissage dans les niveaux postbac répond ainsi à de nouveaux enjeux, en représentant un levier d'évolution de l'enseignement supérieur, qu'il contribue à démocratiser, professionnaliser et financer, dans un contexte où de plus en plus de jeunes poursuivent des études supérieures.

Une réforme du financement des centres de formation des apprentis qui soulève des difficultés

La réforme de 2018 a entraîné un bouleversement du rôle et de l'organisation des acteurs de l'apprentissage par la création de France compétences devenu l'unique instance de gouvernance nationale de la formation professionnelle et de l'apprentissage, ainsi que par la transformation des organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) en 11 opérateurs de compétences (Opco).

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les centres de formation des apprentis (CFA) sont financés à titre principal par les opérateurs de compétences, chaque contrat d'apprentissage faisant l'objet d'une prise en charge financière, définie par les branches professionnelles ou, à défaut, par l'État sur recommandation de France compétences.

Cette réforme de très grande ampleur a nécessité des travaux d'adaptation très importants de tous les acteurs qui sont parvenus à la mettre en œuvre, malgré la crise sanitaire, dans des délais très contraints, parfois au prix de retards importants dans la prise en charge financière des contrats.

Fin 2020, la situation financière des CFA ne semble pas s'être dégradée. Seuls les CFA en zones rurales positionnés sur des formations peu attractives ou ceux devant supporter des plateaux techniques coûteux sont inquiets quant à leur capacité à pouvoir continuer à financer des formations pourtant nécessaires aux entreprises du secteur industriel ou de l'artisanat traditionnel.

Le premier exercice de détermination, par les branches professionnelles et France compétences, des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage a été réalisé sur des bases fragiles. Il a abouti à une croissance du coût des formations par apprenti (d'au moins 17 %) et à des écarts injustifiés entre formations de même niveau et de même domaine. Il importe que France compétences redéfinisse la méthode de détermination des niveaux de prise en charge, sur la base du coût de revient de chaque diplôme et que la capacité de modulation des branches soit strictement encadrée.

Le financement de l'investissement est désormais une préoccupation majeure des CFA. Il est nécessaire de prévoir un ajustement de la dotation annuelle que France compétences verse pour ce faire aux régions, en cohérence avec l'évolution des effectifs en apprentissage. En outre, la mise en place d'une conférence des financeurs en région associant la région et les Opco permettrait de coordonner les choix et les calendriers des projets d'investissement.

Un déséquilibre financier de France compétences préoccupant qui appelle à définir une stratégie nationale de développement et de financement de l'alternance

En 2018, le montant total des dépenses d'apprentissage était de 5,5 Md€. En 2021, il pourrait atteindre 11,3 Md€, sous l'effet de l'augmentation du coût des aides (5,7 Md€) et des contrats d'apprentissage (5,3 Md€).

L'étude d'impact de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ne présentait pas d'analyse de la soutenabilité financière de la réforme de l'apprentissage. Si la baisse des recettes de France compétences due la crise sanitaire (- 1,5 Md€ pour la période 2020-2022) n'était pas prévisible, le développement des effectifs d'apprentis, objectif affiché de la réforme, n'a pas été anticipé, pas plus que la croissance du coût unitaire par apprenti.

Conjuguée à la baisse des recettes, la hausse des dépenses d'apprentissage a fortement contribué au déficit enregistré par France compétences en 2020 (4,6 Md€) et 2021 (3,2 Md€), ainsi qu'aux fortes tensions de trésorerie en 2021, qui ont conduit l'établissement à recourir à l'emprunt à hauteur de 1,7 Md€ et l'État à lui verser des subventions exceptionnelles pour un montant de 2,75 Md€. Malgré ce soutien massif, de nouvelles difficultés de trésorerie sont prévues dès l'été 2022.

Cette profonde dégradation financière impose de prendre des mesures fortes d'équilibrage du système d'alternance, en mobilisant tous les paramètres : les ressources disponibles, le coût moyen par contrat d'apprentissage, ainsi que le nombre d'entrées en apprentissage, dont une partie pourrait se reporter sans dommage sur les contrats de professionnalisation, moins coûteux. Au-delà de la redéfinition à court terme des niveaux de prise en charge, une stratégie nationale de l'alternance pour le moyen terme doit définir les objectifs de développement et les modalités de financement associés.

En matière de dépenses, les aides aux employeurs pourraient être modulées en fonction des objectifs de développement de l'apprentissage. En matière de recettes, plusieurs pistes sont envisageables, comme la suppression des exonérations de taxe d'apprentissage, le recours à des contributions conventionnelles définies par accord collectif de branche, le développement de restes à charge pour certains employeurs. Une augmentation de la contribution des entreprises comme la création d'une subvention annuelle de l'État à France compétences pourraient également être envisagées, si l'objectif consiste à poursuivre le développement de l'apprentissage.

Compte tenu de la situation globale des finances publiques, il est particulièrement important que la stratégie nationale de l'alternance veille à l'efficacité de la dépense publique en priorisant les situations où l'apprentissage apporte une réelle plus-value et en évitant les effets d'aubaine, qu'illustre le déport des contrats de professionnalisation vers l'apprentissage.

Malgré le développement des effectifs, des limites persistantes d'accès à l'apprentissage pour certaines catégories de jeunes

Le nombre d'apprentis préparant des diplômes du secondaire, pour lesquels l'apprentissage favorise le mieux l'insertion, a nettement baissé de 2000 à 2017 et a peu augmenté depuis, malgré l'essor récent de l'apprentissage. En effet, le potentiel de croissance des apprentis d'âge scolaire est plus faible que dans l'enseignement supérieur, en raison du profil de ces élèves de plus en plus jeunes à la sortie de la classe de troisième³, peu mobiles, probablement hésitants à entrer dans une formation plus exigeante que la voie professionnelle sous statut scolaire.

Il serait ainsi nécessaire d'adapter davantage qu'aujourd'hui les actions de promotion de l'apprentissage aux âges des populations concernées. Malgré les progrès réalisés sur le plan de l'orientation à la fin de la classe de troisième, l'apprentissage reste mal connu et moins considéré par les professeurs de l'éducation nationale. Il est nécessaire d'améliorer l'information sur l'apprentissage, en particulier au profit des jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il conviendrait ainsi de renforcer la formation des enseignants et les relations entre les établissements scolaires et les CFA. L'accompagnement des jeunes peut être encore amélioré pour limiter le taux de rupture des contrats, qui demeure élevé, en particulier pour les plus bas niveaux de qualification et dans certains secteurs particuliers. La sécurisation des parcours des apprentis appelle à favoriser davantage les passerelles entre voie scolaire et apprentissage, afin qu'un élève puisse entrer en apprentissage au cours de la préparation de son baccalauréat professionnel et puisse éventuellement revenir en voie scolaire en cas d'échec.

En outre, l'accès à l'apprentissage reste difficile pour les jeunes décrocheurs du système scolaire, tant les difficultés semblent importantes pour cette population fragile.

³ Conséquences de l'orientation générale visant à éviter les redoublements.

De nouveaux risques concernant l'adéquation de l'offre de formation aux besoins des entreprises et des territoires

Avant la réforme, l'offre de formation en apprentissage était pilotée par les régions, avec des politiques d'adaptation de l'offre à l'évolution des besoins des jeunes et des territoires plus ou moins dynamiques selon l'implication des régions dans l'apprentissage.

La réforme a facilité l'ouverture de formations en apprentissage. Ainsi, de très nombreux CFA se sont créés, en général issus d'organismes de formation et principalement positionnés sur le segment des formations tertiaires et supérieures au niveau bac + 2.

Il existe un risque que la réforme fragilise les formations peu attractives, pourtant nécessaires aux entreprises, et entraîne une évolution de l'offre uniquement fondée sur la demande des jeunes. Ainsi, il est nécessaire de mettre en place une concertation entre les principaux acteurs (régions, Dcrets, éducation nationale, enseignement agricole, branches professionnelles et Opcó) pour identifier et soutenir les formations moins rentables mais correspondant à des besoins de main-d'œuvre des entreprises.

Dans un contexte de libéralisation de l'offre, le contrôle de la qualité des formations devient d'autant plus sensible. La réforme de 2018 en a tenu compte en créant une obligation de certification qualité des CFA (à compter de 2022), comme pour tous les autres organismes de formation, et en faisant évoluer la structure chargée du contrôle pédagogique des formations par apprentissage. Or, la mise en place de ces missions de contrôle a pris du retard et les moyens affectés conduisent à s'interroger sur leur capacité à contrôler une offre de formation si importante.

Récapitulatif des recommandations

Financement de l'apprentissage

1. Supprimer les exonérations spécifiques d'assiette de taxe d'apprentissage non justifiées et mettre fin au taux modéré en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de Moselle (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère chargé des comptes publics*).
2. Définir une stratégie nationale de l'alternance identifiant les objectifs prioritaires de développement et en déduire la stratégie de financement correspondante (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ministère chargé des comptes publics*).
3. Redéfinir pour la rentrée 2022 les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage en :
 - définissant les niveaux recommandés par France compétences au plus près du coût de revient des diplômés ;
 - imposant aux branches professionnelles de justifier tout écart à ce niveau ;
 - modulant à la baisse les niveaux de prise en charge correspondant à la formation d'apprentis accueillis au sein d'établissements bénéficiant de financements publics ;et proportionner le financement effectif des CFA à la durée de la formation et non à la durée du contrat d'apprentissage (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, France compétences*).
4. Mettre fin aux aides exceptionnelles versées aux employeurs d'alternants (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère chargé des comptes publics*).

Développement de l'entrée en apprentissage des populations cibles

5. Afin de favoriser les entrées en apprentissage des jeunes d'âge scolaire, adapter et développer les mesures qui leur sont destinées en matière d'information et d'orientation, d'accompagnement personnalisé et d'aides à la mobilité (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, régions*).
6. Conforter le rôle des établissements scolaires dans l'appui à l'orientation vers l'apprentissage, en incitant les enseignants à développer des relations avec les chambres consulaires et les CFA et à faciliter la promotion des métiers dans les collèges, notamment dans les établissements classés en REP ou REP+ (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, régions*).

Adéquation et qualité de l'offre de formation

7. Charger les régions d'organiser une concertation annuelle avec les opérateurs de compétences et les branches professionnelles concernant :
 - l'identification des filières de formation à soutenir par le biais de l'enveloppe régionale d'aménagement du territoire ;
 - le choix des projets d'investissement à cofinancer par les régions et les opérateurs de compétences (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, régions, opérateurs de compétences*).
8. Ajuster les enveloppes régionales affectées à l'investissement en tenant compte de l'évolution des effectifs en apprentissage (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion*).
9. Mettre en place un plan d'action pour assurer le contrôle de la qualité pédagogique des formations en apprentissage (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

Pilotage et gestion

10. Prévoir dans toutes les conventions liant l'État aux opérateurs de compétences des stipulations visant à uniformiser les procédures de gestion administrative et financière des contrats d'apprentissage, et à permettre l'interopérabilité avec les systèmes d'information des CFA (*ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, Opco*).

Introduction

L'apprentissage et, plus généralement, les formations en alternance se sont affirmées comme les mesures phares de la lutte contre le chômage des jeunes. En effet, la professionnalisation des parcours des jeunes permet d'améliorer leur insertion professionnelle, en particulier pour les titulaires des plus bas niveaux de diplôme. Si le dispositif des contrats de professionnalisation est resté relativement stable depuis sa création, l'apprentissage a connu de nombreuses réformes.

Les gouvernements successifs se sont fixés des objectifs de développement de l'apprentissage, depuis la loi quinquennale pour l'emploi et la formation professionnelle de 1993 (objectif de 500 000 apprentis) jusqu'au plan de relance de l'apprentissage de juillet 2014 et à la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. La dernière réforme de l'apprentissage portée par cette loi est de très grande ampleur. Elle a rendu l'apprentissage plus attractif et a profondément modifié le rôle des acteurs, ainsi que les modalités de pilotage, de financement et de gestion du système. L'apprentissage continue cependant à souffrir des difficultés, aux niveaux infrabac, rencontrées par l'enseignement professionnel en France⁴.

Les grandes lignes de la réforme de l'apprentissage portée par la loi du 5 septembre 2018

La réforme a supprimé au 1^{er} janvier 2019 l'autorisation d'ouverture de centres de formation (CFA) et de classes d'apprentis, ainsi que la carte des formations en apprentissage qui relevaient de la compétence des régions, au profit d'une simple déclaration effectuée auprès des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets). Les contrats d'apprentissage, dont la réglementation a été assouplie et qui peuvent désormais être conclus par des jeunes âgés de 16 ans à

⁴ Les diplômes du CAP et du baccalauréat professionnel peuvent être préparés sous statut scolaire ou par la voie de l'apprentissage (en centre de formation d'apprentis ou au sein d'un lycée professionnel). Sur les difficultés du lycée professionnel, voir Cour des comptes, *Le lycée professionnel*, référé publié le 12 mars 2020.

29 ans révolus, ne font plus l'objet d'un enregistrement par les chambres consulaires, mais par les nouveaux opérateurs de compétences, créés à compter du 1^{er} avril 2019, qui deviennent également les premiers financeurs de l'apprentissage.

Avant la réforme, les CFA étaient financés par des versements directs des entreprises sur la base de coûts par diplôme définis par arrêté préfectoral et des subventions d'équilibre des régions, qui percevaient, à cette fin, une fraction du produit de la taxe d'apprentissage. Depuis le 1^{er} janvier 2020, ils sont financés par les opérateurs de compétences en fonction du nombre de contrats d'apprentissage et des niveaux de prise en charge de ces contrats définis par les branches professionnelles (ou, à défaut, par l'État, sur proposition de France compétences, nouvel établissement public). Les opérateurs de compétences bénéficient de fonds répartis par France compétences à partir de la collecte de contributions versées par les entreprises (destinées à financer les contrats mais aussi des aides aux apprentis : hébergement, restauration, équipement). France compétences verse également des fonds aux régions, pour qu'elles puissent majorer les niveaux de prise en charge des contrats de certains CFA au titre de l'aménagement du territoire et du développement économique et soutenir l'investissement des CFA.

L'État reprend à sa charge, en lieu et place des régions, et simplifie les aides versées aux entreprises pour l'embauche d'un apprenti ; la nouvelle aide unique est recentrée sur les entreprises de moins de 250 salariés qui signent un contrat d'apprentissage préparant à une certification équivalant au plus au baccalauréat. Toutefois, en raison de la crise sanitaire, pour la première année des contrats signés depuis juillet 2020, l'aide unique est remplacée par une aide exceptionnelle versée à tous les employeurs et pour tous les niveaux de diplôme jusqu'à bac+5. Cette aide exceptionnelle, d'un montant de 5 000 € pour les jeunes mineurs et de 8 000 € pour les jeunes majeurs, est également versée aux employeurs embauchant un jeune en contrat de professionnalisation. Afin de renforcer l'attractivité de l'apprentissage, la grille de rémunération minimale des apprentis a été revalorisée au 1^{er} janvier 2019 et une aide financière à la préparation du permis de conduire a été créée pour les apprentis majeurs.

Enfin, la collecte des contributions des entreprises, effectuée par les opérateurs de compétences pendant une période transitoire, est transférée aux Urssaf et à la Mutualité sociale agricole (MSA) à compter du 1^{er} janvier 2022 pour le compte de France compétences. À cette date, les CFA devront avoir obtenu, comme les autres organismes de formation, la certification « Qualiopi » pour continuer à bénéficier de financements publics au titre de l'apprentissage.

La mise en œuvre de la réforme a été perturbée dès le printemps 2020 par la crise sanitaire. Pour soutenir la formation des jeunes en alternance, le Gouvernement a mis en place à l'été 2020 une aide exceptionnelle aux employeurs d'alternants. Avec un coût total de 4,4 Md€ en 2021, cette aide a constitué la mesure-phare du plan #1jeune1solution.

Les effectifs d'apprentis ont fortement augmenté depuis la mise en œuvre de la réforme : + 15 % en 2019, + 42 % en 2020 et + 39 % en 2021. Le nombre d'entrées en apprentissage a dépassé 730 000 en 2021 et, en prenant en compte les contrats de professionnalisation, ce sont près de 800 000 jeunes qui sont entrées en alternance l'an dernier, niveau encore jamais atteint et qui a dépassé les prévisions les plus optimistes.

Cette dynamique a été facilitée par une extension rapide de l'offre de formation : le nombre de CFA est passé de 1 200 fin 2019 à 2 141 CFA (implantés sur 5 170 sites de formations) fin 2020, notamment grâce au développement constaté dans des secteurs nouveaux, comme les services, le sport ou le médico-social. Le développement de l'apprentissage a été particulièrement rapide dans l'enseignement supérieur, pour partie par substitution à des formations qui étaient ouvertes en contrat de professionnalisation ; il n'a en revanche pas connu la même dynamique chez les jeunes préparant un diplôme de niveau infrabac.

Ce développement massif, conjugué à la hausse du coût par apprenti résultant des nouvelles modalités de financement des CFA, a porté le coût des contrats d'apprentissage à la charge de France compétences à plus de 6 Md€ en 2021 et 2022, expliquant en grande partie l'important déficit de ce nouvel opérateur créé au 1^{er} janvier 2019⁵ pour financer et réguler le système de formation professionnelle et d'alternance.

*
**

Le présent rapport examine successivement les objectifs de la politique de formation en alternance et le développement des effectifs d'alternants (chapitre 1), le financement du système (chapitre 2), ainsi que les autres risques et limites de la réforme (chapitre 3). Il est complété par cinq cahiers régionaux portant sur la formation en alternance des jeunes dans les régions Grand Est, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁵ Sur les difficultés financières de France compétences, voir le référé adressé à la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion et au ministre de l'économie, des finances et de la relance – publication à venir.

Chapitre I

Une hausse globale des effectifs en alternance qui masque des situations très contrastées

Le développement de la formation des jeunes en alternance est un axe fort des politiques d'emploi et de formation professionnelle en France. La notion d'alternance – entre périodes de formation théorique et périodes d'activité en entreprise – recouvre des modalités variées, dont les deux principales sont les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation (voir annexe n° 1 pour une présentation détaillée).

La formation des jeunes en alternance : deux contrats répondant à des objectifs complémentaires

L'apprentissage, de tradition ancienne, s'est d'abord développé aux niveaux infrabac dans les professions artisanales, le bâtiment et l'industrie, avant de s'étendre à l'enseignement supérieur et aux services. Les périodes de formation, représentant au moins 25 % de la durée du contrat, s'effectuent dans des centres de formation des apprentis (CFA), des lycées professionnels ou des établissements d'enseignement supérieur, le reste du temps étant passé chez l'employeur. Cette voie de formation initiale, désormais ouverte aux jeunes âgés de 16 à 29 ans révolus, permet d'obtenir un diplôme d'État ou un titre à finalité professionnelle inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). La rémunération minimale de l'apprenti varie selon son âge et l'année d'exécution du contrat : entre 27 % et 78 % du Smic entre 16 et 25 ans, 100 % du Smic à partir de 26 ans.

Le contrat de professionnalisation, créé par la loi du 4 mai 2004⁶, est le successeur des contrats en alternance existant depuis les années 80. Il permet l'acquisition, dans le cadre de la formation continue, d'une qualification professionnelle reconnue par l'État (diplôme ou titre enregistré au RNCP) ou par une branche professionnelle (certificat de qualification professionnelle ou qualification professionnelle reconnue dans la classification d'une convention collective nationale). Ouvert aux jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi à partir de 26 ans, il s'est beaucoup développé dans l'enseignement supérieur. Mieux rémunéré (entre 55 % et 80 % du Smic selon l'âge et le niveau de qualification du titulaire, avec un minimum fixé à 100 % du Smic à partir de 26 ans), il comporte des périodes de formation plus courtes que le contrat d'apprentissage.

Le contrat de professionnalisation comporte des spécificités (temps en entreprise, accès aux certifications de branche) qui confortent son caractère de pré-recrutement. Il peut offrir des perspectives de court terme pour le recrutement dans les métiers en tension, tandis que le contrat d'apprentissage permet plutôt de restructurer des filières et des viviers de candidats à moyen terme.

Conjuguée aux aides à l'embauche en alternance exceptionnelles mises en œuvre dès l'été 2020 pour faire face à la crise sanitaire, la réforme de l'apprentissage a permis de dépasser en 2020 l'objectif historique des 500 000 entrées en apprentissage et de porter ce nombre à plus de 730 000 en 2021. Mais l'analyse de cette augmentation inédite du nombre d'alternants met en évidence des évolutions très contrastées selon le type de contrat et le niveau de qualification, au bénéfice des jeunes rencontrant le moins de difficultés pour s'insérer sur le marché du travail.

I - Des objectifs de plus en plus nombreux assignés au développement de l'apprentissage

De longue date, le développement de l'apprentissage visait une amélioration de l'accès des jeunes à l'emploi, mais d'autres effets sont également recherchés : permettre à des jeunes en difficulté avec les enseignements théoriques de poursuivre leurs études, répondre aux besoins de recrutement des entreprises ou, plus récemment, démocratiser l'accès aux études supérieures et en professionnaliser l'enseignement.

⁶ Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social.

A - Un objectif d'amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes

1 - Un effet sur l'insertion très marqué du CAP au BTS

Il existe une littérature nourrie et ancienne sur la meilleure insertion professionnelle des apprentis par rapport aux élèves sous statut scolaire préparant les mêmes diplômes.

Celle-ci tient d'abord à un accès plus rapide au premier emploi. Selon les résultats de l'enquête Génération 2010 du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Céreq)⁷, les apprentis titulaires d'un CAP ou d'un BEP ont mis en moyenne 7,6 mois à obtenir ce premier emploi contre 11 mois pour les élèves sous statut scolaire. Les enquêtes conduites historiquement par le service statistique du ministère de l'éducation nationale et le nouveau dispositif *InserJeunes* coproduit avec le service statistique du ministère du travail mettent en évidence un taux d'emploi des apprentis à 6 ou 7 mois après leur sortie de formation beaucoup plus élevé que celui des diplômés sous statut scolaire, de plus de 20 points en moyenne. L'écart est le plus important pour les qualifications les plus basses (plus de 30 points pour les titulaires d'un CAP) et le plus faible pour les BTS (autour de 15 points). Si cet écart est stabilisé au niveau du BTS depuis 2012, il s'est accru pour les niveaux inférieurs au baccalauréat depuis 2011 et tout particulièrement depuis 2015, en lien avec l'évolution de la conjoncture économique.

Le suivi statistique de l'insertion professionnelle des jeunes

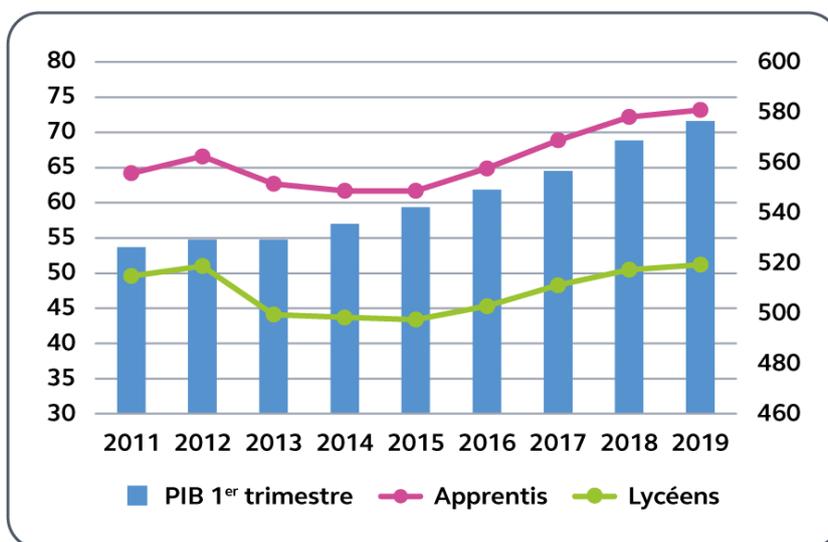
La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) au sein du ministère de l'éducation nationale a conduit chaque année depuis le début des années 1990 et jusqu'en 2020 des enquêtes intitulées Insertion dans la vie active (IVA) et Insertion professionnelle des apprentis (IPA). Réalisées sept mois après la fin de leur formation initiale, ces enquêtes permettaient d'interroger l'ensemble des sortants des classes terminales de formations professionnelles (BTS compris).

⁷ Benoît Cart, Alexandre Léné, Marie-Hélène Toutin-Trelcat, « À l'aube de la réforme de la formation professionnelle, retour sur 20 ans d'insertion des apprentis », *Céreq Bref* n° 370, 2018.

Ce dispositif de suivi a été profondément revu à la suite de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui a prévu la publication d'indicateurs sur le parcours scolaire et l'insertion dans l'emploi des jeunes en formation professionnelle, par la voie scolaire ou par apprentissage, au niveau de chaque CFA et lycée professionnel.

Depuis 2021, elles ont été remplacées par un suivi de l'insertion professionnelle des jeunes sortants de formations professionnelles réalisé de manière conjointe par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail et la Depp à partir du croisement des données relatives à l'inscription des élèves et des apprentis et de celles relatives au marché du travail (issues de la déclaration sociale nominative) à 6, 12, 18 et 24 mois. Les taux d'emploi issus de ce nouveau dispositif *InserJeunes* sont rendus publics pour aider les jeunes à choisir leur orientation professionnelle.

Graphique n° 1 : taux d'emploi comparé à sept mois entre les sortants d'apprentissage et de la voie scolaire, du CAP au BTS



Échelle de gauche : taux d'emploi en %. Échelle de droite : PIB au 1^{er} trimestre en Md€. Source : juridictions financières ; Depp, enquêtes IVA 2011 à 2019 pour les taux d'emploi.

La meilleure insertion professionnelle des apprentis tient en partie aux caractéristiques des apprentis eux-mêmes, comparées à celle des élèves sous statut scolaire ayant obtenu les mêmes diplômes. Ainsi, les apprentis sont en moyenne plus âgés, plus souvent en possession d'un autre diplôme ou du permis de conduire et sont surreprésentés dans les secteurs ayant de meilleurs taux d'emploi. Les travaux statistiques qui ont cherché à « neutraliser » l'effet des caractéristiques propres des apprentis concluent aussi à une meilleure insertion professionnelle des apprentis : en CAP, un apprenti a une probabilité d'accéder à l'emploi sept mois après sa sortie de formation initiale de 19 points supérieure à celle d'un lycéen présentant les mêmes caractéristiques personnelles ; cette probabilité est supérieure de 22 points pour les spécialités de niveau baccalauréat⁸. Il demeure en revanche impossible d'évaluer la part à attribuer aux conditions d'accès à l'apprentissage - avec un recrutement par un employeur - qui entraînent un biais de sélection des apprentis : les apprentis sont d'origine un peu moins populaire que celle des lycéens professionnels ; ils sont également moins souvent issus de l'immigration⁹.

Le meilleur accès à un premier emploi procuré par l'apprentissage repose sur de multiples facteurs¹⁰ :

- l'effet d'expérience : l'immersion en entreprise sous statut salarié illustre la capacité à être recruté et à se maintenir en entreprise ;
- l'effet contact : 43 % des jeunes en emploi sept mois après leur sortie de formation travaillent dans l'entreprise où ils ont été apprentis, contre seulement 20 % pour les lycéens ayant effectué des stages ;
- l'effet de proximité ou effet d'adéquation emploi-formation : 83 % des anciens apprentis en emploi déclarent que celui-ci correspond à leur formation, contre 56 % des anciens lycéens, avec des taux très variables selon les formations concernées et le niveau.

La plus-value de l'apprentissage se maintient dans le temps. Pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP, trois ans après l'obtention du diplôme, les anciens apprentis ont travaillé en moyenne 2,16 mois de plus que les

⁸ Béatrice Le Rhun, « Insertion professionnelle des apprentis et des lycéens. Comparaison sur le champ des spécialités communes », *Éducation & Formations*, n° 94, septembre 2017, pp. 117-148.

⁹ Prisca Kergoat, *Mesure et analyse des discriminations d'accès à l'apprentissage*, rapport remis le 30 juin 2017. Le rapport évoque aussi l'autocensure et le manque de ressources familiales.

¹⁰ Voir Thomas Couppié, Céline Gasquet, « Débuter en CDI : le plus des apprentis », *Céreq Bref* n° 406, 2021.

anciens lycéens ; cette différence se renforce à cinq ans pour atteindre 4,55 mois¹¹. Si l'écart à trois ans correspond au « retard » lors de la première transition des études à l'emploi, le fait qu'il s'accroisse pourrait indiquer qu'à moyen terme, l'apprentissage permet d'améliorer la qualité de l'emploi et notamment d'obtenir des contrats plus stables que ceux qu'obtiennent les anciens lycéens. En revanche, les effets salariaux sont limités, voire inexistantes pour les bas niveaux de qualification¹².

L'apprentissage ne constitue cependant pas en soi une garantie d'emploi. En cas de retournement de la conjoncture, la situation des apprentis devient moins favorable. Indépendamment même du contexte économique, pour les niveaux infrabac, « *quand les perspectives d'embauche par l'entreprise formatrice ou dans le métier ciblé par la formation se réduisent, la formation par apprentissage perd de son avantage* »¹³. Dans un contexte de croissance forte des effectifs en apprentissage et d'évolution de l'offre de formation, il importe de veiller à préserver ces facteurs favorables à l'insertion professionnelle en renforçant la relation avec le monde économique pour élargir le vivier des entreprises d'accueil et ainsi favoriser l'accès à des entreprises susceptibles de garder leur apprenti après l'obtention du diplôme. La qualité de l'orientation est essentielle pour favoriser une bonne adéquation entre qualification et emploi.

Enfin, cette réussite en matière d'insertion professionnelle présente une dernière limite. Jusqu'à récemment, les taux de réussite au diplôme étaient systématiquement plus faibles pour les jeunes en apprentissage que pour les jeunes sous statut scolaire, du fait d'une scolarité plus exigeante faisant une moindre place à l'acquisition des savoirs théoriques. Si cette situation a évolué, avec des taux similaires de réussite pour les sortants de terminale professionnelle en 2018, les taux d'interruption de la formation avant son terme sont, en revanche, plus élevés en apprentissage, sauf pour le CAP. Pour autant, même non diplômés, les apprentis ont une meilleure insertion professionnelle que les anciens lycéens diplômés¹⁴.

¹¹ Eric Kulanthaivelu, *Les trajectoires professionnelles des sortants d'apprentissage et lycée professionnel en CAP/BEP : une analyse comparative*, Dares, Document d'étude n° 241, 2020.

¹² Benoit Cart, Alexandre Léné, Marie-Hélène Toutin-Trelcat, *op. cit.*

¹³ Thomas Couppié et Céline Gasquet, *op. cit.* Voir également Pierre Cahuc et Jeremy Hervelin, *Apprenticeship and Youth Unemployment*, IZA Discussion Papers n° 13154, Institute of Labor Economics, 2020.

¹⁴ Parmi les sortants 2018-2019, les apprentis non diplômés issus d'un CAP ont un taux d'emploi à six mois de 41 % (contre 27,4 % pour les lycéens diplômés) ; pour le BTS, ce taux est de 63 % (contre 55,8 %).

2 - Un effet plus limité dans l'enseignement supérieur

S'agissant de l'insertion professionnelle des apprentis de l'enseignement supérieur, les effets sont plus limités :

- l'effet est faible, voire nul, sur la rapidité d'accès au premier emploi : les apprentis sortant de licence professionnelle n'ont plus qu'un mois d'avance sur les étudiants ; au-delà, pour les niveaux master, il n'y a souvent pas d'effet contact, le recrutement par l'entreprise d'apprentissage n'étant pas la condition de l'entrée dans la vie active, ni même recherché par l'apprenti, au regard de ses projets de carrière ou tout simplement des perspectives salariales¹⁵ ;
- l'effet est limité sur le taux d'emploi à moyen terme, celui-ci étant déjà élevé pour les niveaux bac+3 et master : les diplômés de licence professionnelle et de master (hors master enseignement) qui ont obtenu leur diplôme par la voie de l'alternance en 2017 bénéficient de taux d'insertion à 30 mois supérieurs de 4 à 5 points à ceux des diplômés en formation initiale sous statut d'étudiant (95 % contre 91 % pour les diplômés de licence professionnelle et 96 % contre 91 % pour les diplômés de master) ;
- l'effet est significatif sur la qualité de l'emploi et la rémunération : à 30 mois, le taux d'emploi stable des alternants est supérieur de plus de 10 points en licence professionnelle et d'environ 15 points en master ; l'accès au CDI dès le premier emploi est également plus important ; les alternants diplômés de niveau licence ou master ont un niveau de rémunération supérieur de 200 € à 300 € aux anciens étudiants¹⁶.

L'insertion professionnelle de jeunes en contrat de professionnalisation, moins étudiée, semble proche de celle des apprentis. D'après l'enquête mensuelle de la Dares réalisée sur la période 2017-2019, six mois après la fin d'un contrat de professionnalisation, 75 % des personnes, tous niveaux de qualification confondus, sont en emploi et 47 % en contrat durable (CDI, CDD de plus de six mois ou titulaire de la fonction publique) non aidé. Ces taux sont légèrement supérieurs aux taux d'emploi des apprentis titulaires des mêmes diplômes¹⁷. Si les contrats de professionnalisation sont moins rompus dans les trois premiers mois, à

¹⁵ Benoît Cart, Alexandre Léné, Marie-Hélène Toutin-Trelcat, *op. cit.*

¹⁶ Boris Ménard, *Une meilleure insertion sur le marché du travail pour les diplômés par la voie de l'alternance*, Note flash n° 8, SIES, mai 2021.

¹⁷ Macoura Touré, *Quelle insertion professionnelle après un contrat de professionnalisation ?* Dares analyses n° 60, octobre 2021.

horizon d'un an, les taux de rupture des contrats d'apprentissage et des contrats de professionnalisation convergent de façon égale.

3 - Différents modèles d'alternance en Europe pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes

En raison de ses effets bénéfiques sur l'insertion professionnelle des jeunes, l'apprentissage est une priorité de formation des jeunes dans la très grande majorité des pays de l'Union européenne. Le Conseil de l'Union européenne a d'ailleurs adopté le 15 mars 2018 une recommandation relative à un cadre européen pour un apprentissage efficace et de qualité.

Pour autant, on observe des organisations diverses selon les pays, répondant à deux modèles dominants (ou en étant l'hybride)¹⁸ :

- Le « système dual » : dominant dans les pays germanophones et l'essentiel des pays nordiques. Ce système fait de l'apprentissage la voie d'accès unique ou quasi-unique à certaines qualifications essentiellement de niveau secondaire ou post-secondaire (hors enseignement supérieur) ; les formations sont réalisées principalement par les entreprises, les savoirs étant spécifiés et uniformes chez tous les employeurs. La gouvernance est tripartite entre l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux, qui jouent un rôle significatif en matière d'établissement des référentiels de formation et de conception de l'offre de places d'apprentissage ;
- l'apprentissage comme modalité d'acquisition de qualifications également accessibles par d'autres voies de formation. Modèle de la plupart des autres pays européens, il repose sur un contrat de travail avec une triple visée d'éducation, de formation et d'emploi de main-d'œuvre ; il permet l'acquisition de qualifications non spécifiques à l'apprentissage et ne régule que de manière très limitée les compétences à acquérir en entreprise ; il est ouvert à différents publics, y compris adultes ; la gouvernance est là aussi le plus souvent tripartite.

La période récente est marquée par plusieurs évolutions. Les pays aux effectifs limités d'apprentis connaissent une croissance de ces effectifs, tandis que les pays à système dual (Danemark, Allemagne) ou ceux où les filières professionnelles sont fortes (Pays-Bas, Autriche) perdent des apprentis. Dans le même temps, la dynamique de l'apprentissage se déplace de l'enseignement secondaire aux diplômes d'études post-secondaire et

¹⁸ Cedefop, *Apprenticeship schemes in European countries*, Publications Office, Luxembourg, 2018, pp. 43 et suivantes.

supérieures dans certains pays (Allemagne, Finlande). L'apprentissage couvre désormais au sein-même de chaque pays des réalités assez différentes et qui vont en se diversifiant, des formations du début de l'enseignement secondaire conduisant à des emplois peu ou pas qualifiés soumis à des risques forts de disparition (sauf pour les services à la personne) à des formations hautement qualifiées conférant une employabilité durable et élevée.

B - Une voie de poursuite d'études pour des jeunes souhaitant quitter l'environnement scolaire

L'alternance offre également une voie de poursuite d'études différente de la voie scolaire, mobilisant d'autres contextes pour l'acquisition de connaissances et de savoir-faire, avec des temps en entreprise majoritaires et une pédagogie particulière censée mobiliser une logique inductive et s'appuyer sur l'expérience des élèves au sein de l'entreprise.

L'apprentissage présente une situation paradoxale, entraînant autant que prévenant le décrochage scolaire. 41,2 % des apprentis ayant préparé un baccalauréat professionnel entre 2017 et 2019 ont abandonné leur formation contre 36 % dans les lycées professionnels. Les conditions y sont en effet exigeantes et les viviers d'élèves cumulent les fragilités au regard de la persévérance scolaire.

Pour autant, l'alternance constitue aussi une filière de remédiation au sein de l'enseignement professionnel, prévenant un éventuel décrochage des élèves sortant de classe de troisième ou en difficulté au lycée. Ainsi, les parcours d'apprentis sont moins linéaires : alors que la classe de seconde professionnelle sous statut scolaire accueille 95 % de sortants de classe de troisième, les entrants en apprentissage du même niveau ne sont issus qu'à 41 % d'une classe de troisième et à 32 % d'une classe du second degré (voie générale, technologique ou professionnelle), le reste étant composé essentiellement d'élèves déjà apprentis¹⁹.

Il ne s'agit cependant pas d'offrir un tremplin à la réintégration de décrocheurs durables du système scolaire. En effet, pour ces jeunes, le CFA demeure un environnement analogue au contexte scolaire, auquel ils peuvent préférer la Garantie jeunes (aujourd'hui le contrat d'engagement

¹⁹ Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (Depp), « 5.05 Les origines scolaires des apprentis du second degré », *Repères et références statistiques*, 2021.

jeune) ou l'emploi intérimaire. La part des apprentis n'étant ni en CFA, ni dans le système scolaire avant leur entrée en apprentissage à un niveau infrabac a fortement diminué passant de 16 % en 2013 à 12,5 % depuis 2017, la part des apprentis en emploi ou au chômage avant leur entrée en apprentissage étant passée de 10 % à 7 %²⁰. S'agissant des reprises d'études, les dynamiques sont sensiblement identiques en et hors alternance²¹. Pour autant, l'intégration des jeunes au sein des plateformes de soutien aux décrocheurs peut permettre de leur offrir des perspectives, notamment par l'organisation d'immersions.

L'apprentissage permet également des parcours de montée en qualification pour les apprentis – minoritaires – déjà diplômés poursuivant leurs études, même s'il existe peu de travaux statistiques à l'appui de cette assertion. Une étude du service statistique de la Dreets Grand Est sur les diplômés préparés entre 2016 et 2019 (voir annexe n° 2) illustre deux phénomènes :

- le développement horizontal des qualifications : les apprentis de niveau CAP ont été plus nombreux à poursuivre par un deuxième CAP ;
- le développement vertical des qualifications : le parcours bac+2 à bac+3 ou +4 a connu une hausse de 5 points concernant 11 % des apprentis en 2019, au détriment de l'acquisition d'un second bac+2 qui a baissé de 4 points.

Les possibilités de poursuite d'études par l'apprentissage se font selon des parcours différents et avec une profondeur inégale selon le diplôme initial (ce qui peut refléter les profils des élèves²² mais aussi des entreprises où ils effectuent leurs apprentissages qui ont des besoins de compétences plus ou moins qualifiées). Ainsi, schématiquement, le niveau CAP ouvre un parcours multi-CAP ou jusqu'au brevet professionnel, voire au baccalauréat, tandis que le baccalauréat professionnel peut permettre d'accéder au BTS, qui lui-même est efficace pour aller jusqu'à la licence professionnelle. Avec le développement des formations postbac, cette dynamique pourrait s'accroître au-delà.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Alexie Robert, *Reprises d'études en début de vie active : acquérir un diplôme reste le Graal*, Céreq Bref n° 396, 2020.

²² Les origines scolaires des apprentis en CAP ou en seconde professionnelle sont différentes, avec une surreprésentation des élèves issus de Segpa (sections d'enseignement général et professionnel accueillant au collège des élèves présentant des difficultés scolaires graves).

C - Une réponse aux besoins de recrutement des entreprises

Le développement de l'alternance correspond classiquement à un double besoin des entreprises : profiter d'une main-d'œuvre bon marché et investir dans la formation avec l'objectif d'une embauche ultérieure au sein de l'entreprise (ou de la filière). En réalité, le recours à l'alternance est conçu différemment selon les secteurs. Dans certains d'entre eux, il est la modalité de formation centrale à certains métiers.

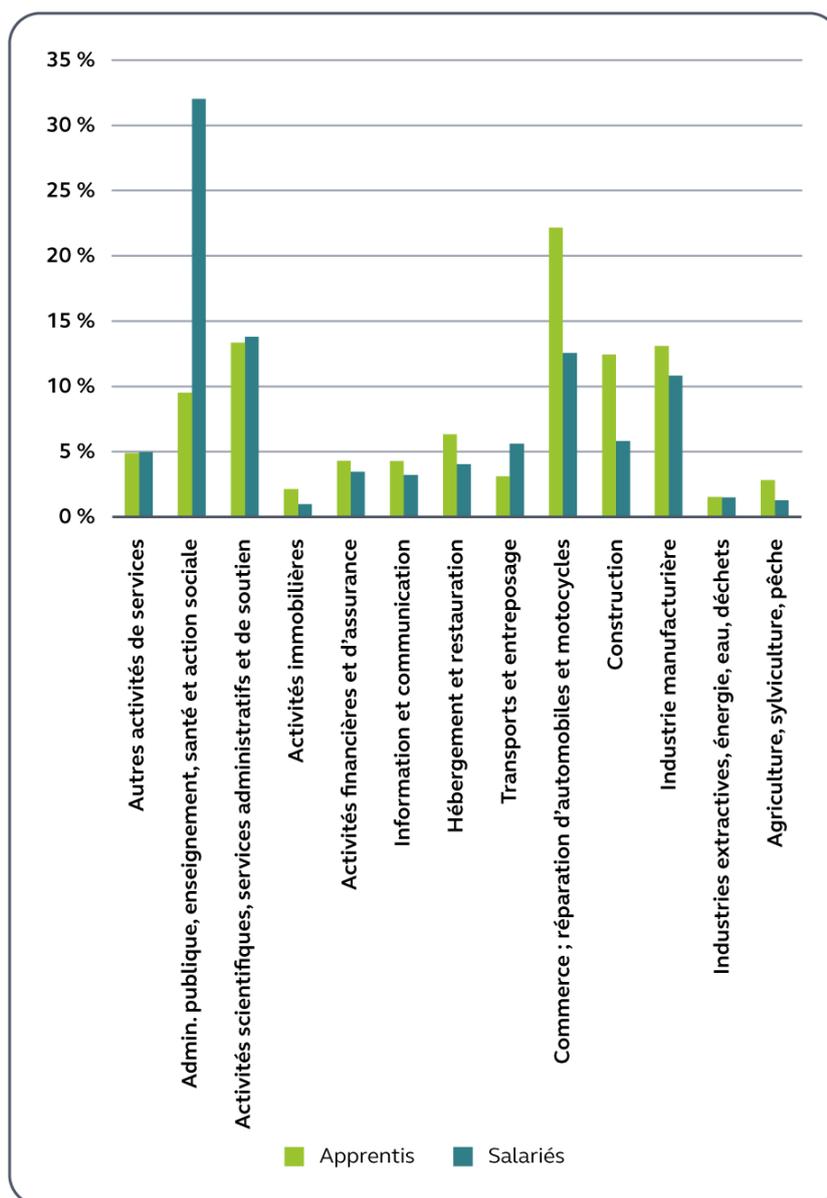
Entre 2016 et 2020, malgré la croissance forte des effectifs dans les formations supérieures (recrutés en principe par des entreprises de plus grande taille), la distribution entre les différentes tailles d'entreprises a connu une évolution limitée : 48 % des apprentis sont en formation dans une entreprise de moins de 10 salariés (contre 53 % en 2016), alors que celles-ci ne concentrent que 18,4 % de l'emploi salarié global. La grande majorité des apprentis (78 %) se forme toujours dans des entreprises de moins de 250 salariés, alors que les PME concentrent 48 % de l'emploi salarié. Pour autant, il existe encore des marges de progrès pour l'accès des entreprises de petite taille à l'apprentissage, pour lesquelles le recrutement d'un apprenti présente davantage de difficultés d'ordre financier mais aussi pratiques²³.

Les apprentis sont surreprésentés dans les secteurs de l'artisanat et de la production (industrie manufacturière, construction, commerce et réparation automobile, hébergement et restauration ou encore agriculture), au regard de leur poids dans la répartition de l'emploi salarié. À l'exception notable de la construction ou du commerce, l'ancrage se fait souvent à l'échelle d'un ensemble de métiers plutôt que d'un secteur. Ainsi, en 2020, 41 % des entreprises de la branche de la boulangerie-pâtisserie adhérant à l'opérateur de compétences des entreprises de proximité (Opco EP) ont recours à l'apprentissage, 34 % dans les services à la personne, 31 % dans la coiffure, 28 % dans la boucherie ou encore 25 % des pharmacies. Si c'est encore insuffisamment au regard des attentes des branches, l'apprentissage permet aussi de fidéliser davantage les jeunes formés. Ainsi, dans le BTP, 54 % des apprentis poursuivent leur activité dans le champ à l'issue de la formation contre 29 % pour les jeunes issus de la voie scolaire²⁴, mais ils ne sont plus que 39 % trois ans plus tard.

²³ D'après les données Dares (2017), en 2015, moins de 10 % des TPE y recouraient contre près de 40 % des entreprises de plus de 250 salariés.

²⁴ Antoine Bonleu, Olivier Joseph, Emmanuel Sulzer, Marie-Hélène Toutin-Trelcat, *Construire les compétences de demain dans le BTP*, Céreq Bref n° 389, 2020.

Graphique n° 2 : répartition sectorielle de l'emploi salarié et des entrées en apprentissage à fin 2020



Sources : juridictions financières d'après Insee, estimations d'emploi ; estimations trimestrielles Acoiss-Urssaf, Dares, Insee ; Dares, système d'information sur l'apprentissage.

Enfin, la structure de qualification de l'emploi salarié a évolué et s'est déformée vers le haut, d'abord du fait de l'élévation continue du niveau de diplôme des nouvelles générations. Si le CAP demeure la qualification dominante pour les postes d'ouvriers non qualifiés et qualifiés, la détention d'un baccalauréat tend à devenir la norme pour accéder aux postes d'employés non qualifiés comme qualifiés, ces derniers emplois nécessitant souvent aussi un diplôme de niveau bac+2. Cette progression du niveau de qualification est particulièrement notable dans l'industrie et les services, mais également perceptible dans la construction. Cette évolution des qualifications attendues par les entreprises explique pour partie la baisse du nombre et de la part des apprentis au niveau infrabac depuis 2008, notamment au niveau du CAP.

D - De nouveaux enjeux pour l'enseignement supérieur

Le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur, ouvert depuis la loi dite Séguin du 23 juillet 1987²⁵, répond aux objectifs présentés ci-dessus, mais, dans le mouvement de la réforme de 2018, les établissements et les jeunes se sont emparés de cette possibilité de manière renouvelée, en poursuivant des finalités diverses : réponse à l'accroissement de la démographie étudiante, démocratisation, rénovation des enseignements et renforcement des liens avec les entreprises, développement des ressources propres des établissements.

Une part importante de l'accroissement démographique dans l'enseignement supérieur a été prise en charge par l'apprentissage. Entre 2018 et 2019, les effectifs dans l'enseignement supérieur ont augmenté de 46 600 (+ 1,7 %) ; la hausse des apprentis de l'enseignement supérieur (+ 24 000) en a absorbé plus de la moitié.

L'apprentissage apparaît aujourd'hui comme un moyen d'accès à l'enseignement supérieur pour des jeunes qui n'auraient parfois pas eu la possibilité de financer leurs études sans la rémunération versée en contrepartie, en l'absence de bourse ou d'emploi aux horaires adaptés (l'exercice d'une activité salariée ayant tendance à amoindrir les chances de réussite au diplôme²⁶). Selon France Universités, 30 % des apprentis de

²⁵ Loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 modifiant le titre Ier du code du travail et relative à l'apprentissage.

²⁶ Kady Marie-Danielle Sorho-Body, « Le travail salarié a-t-il un impact sur la réussite en première année de licence ? », *Formation emploi* n° 142, 2018, pp. 211-230 (sur des données 1992-2002 et 1995-2007).

l'enseignement supérieur n'auraient pas poursuivi leurs études sans cette possibilité. Cette caractéristique peut même s'avérer déterminante dans les choix successifs de filières opérés par certains étudiants²⁷. La réforme des diplômes ne facilite cependant pas toujours le développement de l'apprentissage, comme le montre l'exemple du nouveau bachelor universitaire de technologie (BUT).

La transformation des DUT en BUT constitue-t-elle un frein à l'apprentissage ?

Depuis la rentrée 2021, les IUT sont en mesure de délivrer le bachelor universitaire de technologie (BUT), un diplôme de niveau bac+3, dont la vocation est de remplacer les anciens diplômes universitaires de technologie (DUT), qui se déroulaient sur une période de deux ans après le baccalauréat. La réforme entend ainsi harmoniser le régime des anciens DUT avec le système européen, et a amené pour ce faire les IUT à intégrer la majorité de leurs licences professionnelles au sein des anciens DUT pour créer des parcours en trois ans. Tout en permettant de gagner en lisibilité, cette démarche soulève la question de la possibilité d'effectuer l'intégralité du parcours en apprentissage, les employeurs considérant souvent comme trop long un contrat d'apprentissage de trois ans.

Il est pourtant essentiel que les BUT puissent se préparer en apprentissage, dans la mesure où les IUT ont désormais vocation à accueillir une majorité de lycéens professionnels, ayant par hypothèse connu davantage de situations d'apprentissage que les lycéens issus des voies générale et technologique qui constituaient jusqu'alors la population majoritaire de ces établissements.

Si ces formations sont historiquement très présentes dans les écoles de commerce et d'ingénieurs, traditionnellement proches des secteurs professionnels, elles sont apparues plus tardivement dans les universités, dont la vocation professionnalisante n'a vraiment été affirmée qu'en 2007²⁸. Celles-ci reconnaissent toutefois aujourd'hui le réel intérêt pédagogique et en matière d'insertion professionnelle d'une telle voie. L'apprentissage constitue même un élément d'attractivité, en particulier au niveau du master, dont la réputation se fait principalement autour de sa capacité d'insertion dans l'emploi.

²⁷ CEE, « L'apprentissage dans l'enseignement supérieur ou l'art d'une relation à trois », *Le 4 pages du Centre d'études pour l'emploi* n° 119, mars 2015.

²⁸ Par la loi n° 2007-1199 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007.

Le développement de l'apprentissage constitue un levier fort pour créer des liens entre les établissements et les entreprises, amenant ainsi à une meilleure connaissance réciproque et à une évolution des maquettes pédagogiques, favorisant globalement l'employabilité des sortants de formation. Des collaborations se développent qui reposent sur le lien direct de terrain (à la faveur des interventions de professionnels issus de l'environnement socio-économique dans les formations, de visites de stage ou d'alternance et des collaborations en matière de recherche ou de transfert de technologie), la veille réalisée le plus souvent par les services chargés de l'insertion professionnelle et les relations institutionnelles²⁹. Les CFA ont également un rôle à jouer pour faciliter la diffusion des informations de veille emploi-compétences, notamment à travers le suivi des missions confiées aux apprentis. Des marges de progression demeurent en matière de dialogue entre enseignants et experts professionnels, ces derniers regrettant parfois de ne pas être assez associés par les spécialistes de l'enseignement supérieur chargés de valider l'enregistrement des diplômes au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

Enfin, dans un contexte de raréfaction des moyens issus de la subvention pour charges de service public, les universités sont incitées à développer leurs ressources propres, dont font partie les ressources tirées de l'apprentissage. La visibilité sur les montants en jeu est cependant très faible. Selon les dernières données connues, en 2018, les universités ont perçu 101 M€ de taxe d'apprentissage, soit 0,007 % de leurs ressources globales et 0,04 % de leurs ressources propres. Si la part de la taxe d'apprentissage occupait donc une part modeste dans le budget des établissements, elle était considérée comme un levier pour enrichir l'offre de formation et abonder le budget général de l'établissement. L'absence de comptabilité analytique dans les établissements d'enseignement supérieur rend toutefois impossible un calcul exact des bénéfices tirés de l'apprentissage par ces derniers, en particulier lorsqu'ils décident de gérer leur propre CFA.

²⁹ À travers la représentation des employeurs et des employés dans les conseils de l'établissement, aussi bien les conseils centraux que ceux de composante ou ceux plus directement chargés du suivi des formations : les conseils de perfectionnement, dont l'une des missions consiste à garantir la pertinence des maquettes de formation en vue de l'insertion professionnelle des diplômés.

II - Une croissance des effectifs sans précédent associée à une évolution du profil des apprentis

A - Un succès quantitatif principalement porté par l'apprentissage dans l'enseignement supérieur et le secteur tertiaire

Depuis dix ans, les gouvernements successifs se sont fixés des objectifs quantitatifs ambitieux en matière d'effectifs d'apprentis : en 2011, objectif de 600 000 apprentis en 2015 ; en 2013 et 2014, objectif de 500 000 apprentis en 2017. Pour la première fois, en 2020, cet objectif a été atteint et même largement dépassé, du fait de la dynamique très forte enregistrée dans l'enseignement supérieur, qui s'est poursuivie en 2021.

1 - Une hausse inédite des entrées en alternance en 2020 et 2021

Entre 2016 et 2021, le nombre d'entrées de jeunes en alternance est passé de 438 000 à 799 000, soit une hausse de 82 %. Les entrées en apprentissage et en contrat de professionnalisation ont connu des évolutions contraires sur la période :

- les entrées en contrat d'apprentissage, dont la croissance était faible jusqu'en 2018 (+ 5 % en 2017 et en 2018), ont nettement augmenté en 2019 (+ 15 %) avant une hausse excédant toute prévision en 2020 (+ 42 %), qui se poursuit en 2021 (+ 39 %) ;
- à l'inverse, les entrées en contrat de professionnalisation, dont la croissance était un peu plus forte jusqu'en 2018 (+ 6 % en 2017, + 10 % en 2018), ont connu une première baisse en 2019 (- 10 %) avant de s'effondrer en 2020 (- 55 %) et de diminuer beaucoup moins fortement en 2021 (- 5 %) : les entrées en contrat de professionnalisation sont ainsi passées de 156 600 en 2019 à 66 855 en 2021.

La répartition des jeunes alternants entre apprentissage et contrat de professionnalisation s'en est trouvée très fortement modifiée : les contrats de professionnalisation représentaient un tiers des entrées en alternance en 2016, ils n'en représentent plus que 8 % en 2021.

**Tableau n° 1 : évolution du nombre d'entrées de jeunes
en alternance entre 2016 et 2021**

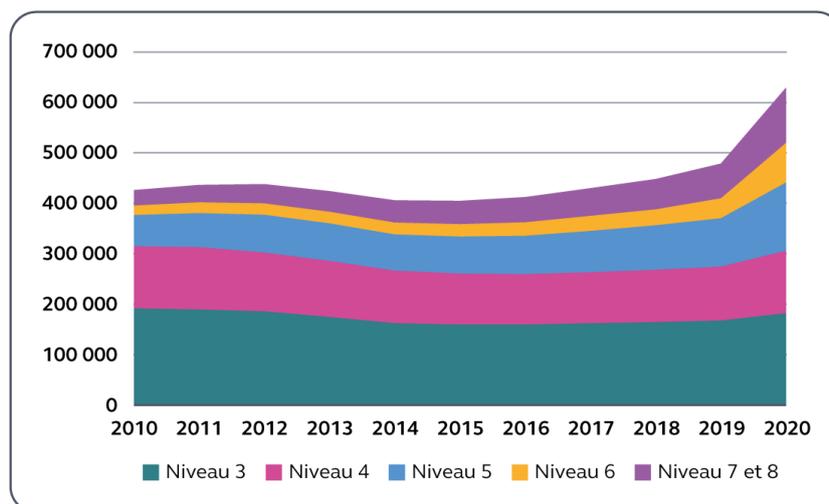
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Entrées en apprentissage</i>	289 478	305 271	321 038	368 968	526 418	731 785*
<i>Entrées de jeunes en contrat de professionnalisation</i>	148 311	157 762	173 439	156 552	70 388	66 855
<i>Total des entrées de jeunes en alternance</i>	437 789	463 033	494 477	525 520	596 806	798 640

* dont 710 297 dans le secteur privé

Source : Dares

Le nombre d'apprentis en formation au 31 décembre avait baissé entre 2012 et 2015 jusqu'à atteindre un minimum de 405 000. Depuis 2016, il est en augmentation continue, avec une très forte accélération en 2020 pour atteindre le niveau inédit de 630 000 apprentis. Si la hausse des effectifs en apprentissage est sensible pour tous les niveaux de diplôme, elle est beaucoup plus forte dans les niveaux supérieurs au baccalauréat : l'effectif d'apprentis préparant un diplôme de niveau bac+2 a augmenté de 78 %, tandis que le nombre d'apprentis préparant un diplôme de niveau bac+5 et au-delà a été multiplié par plus de 2 et celui des apprentis préparant un diplôme de niveau bac+3 par presque 3. En revanche, les effectifs préparant des diplômes de niveaux CAP ou baccalauréat sont restés presque constants entre 2014 et 2019 ; l'essor marqué de 2020 (+ 15 % entre 2018 et 2020, soit près de 40 000 apprentis en plus) leur permet seulement de retrouver leur niveau d'il y a dix ans.

Graphique n° 3 : évolution entre 2010 et 2020 du nombre d'apprentis présents en CFA au 31 décembre par niveau de diplôme³⁰ préparé



Source : juridictions financières d'après données Depp

La grande majorité de la hausse des effectifs d'apprentis entre 2016 et 2020 (+ 217 369) ayant été portée par les apprentis préparant un diplôme supérieur au baccalauréat, ceux-ci sont devenus majoritaires (51 % de l'effectif en 2020), alors qu'en 2016 la part des apprentis préparant un diplôme de niveau inférieur ou équivalent au baccalauréat professionnel atteignait 63 %.

Concernant les contrats de professionnalisation, l'analyse de la répartition par niveau de qualification est moins aisée à réaliser car les qualifications préparées ne sont pas nécessairement enregistrées au RNCP et ne sont donc pas toutes associées à un niveau de qualification. De 2016 à 2019, plus des trois-quarts des formations concernaient des diplômes ou titres enregistrés au RNCP, dont le niveau est à plus de 90 % supérieur au baccalauréat. En effet, avant la réforme, le contrat de professionnalisation était la seule manière aisée pour les établissements de l'enseignement supérieur d'introduire des formations en alternance dans leur offre³¹.

³⁰ Les diplômes sont classés par niveau selon la nomenclature suivante : niveau 3 (CAP, BEP), niveau 4 (baccalauréat), niveau 5 (BTS, DUT), niveau 6 (licence, master 1), niveau 7 (master 2, diplôme d'ingénieur), niveau 8 (doctorat).

³¹ Les régions, qui étaient chargées de la régulation de l'offre en apprentissage jusqu'en 2018, privilégiaient les formations de niveau inférieur ou égal au baccalauréat.

Avec la réforme, la répartition par niveau a connu à compter de 2020 deux évolutions significatives, évoquant un effet de déport d'une part des effectifs vers l'apprentissage :

- une baisse très nette de la part des jeunes préparant des qualifications enregistrées au RNCP, au profit des certificats de qualification professionnelle et des qualifications reconnues par les branches professionnelles (qui ne peuvent être préparées en apprentissage) ;
- une baisse très nette de la part des jeunes préparant des diplômes de niveau bac+2 (DUT, BTS), ce qui peut être mis en relation avec la nette augmentation des formations en apprentissage à ce niveau.

Sur la période 2016-2020, la répartition par secteur d'activité des entrées en apprentissage a également fortement évolué. Les secteurs traditionnels (industrie, hébergement-restauration, construction) ont subi une érosion marquée (- 13,5 points), alors que les entrées dans le secteur du soutien aux entreprises (+ 5 points) et dans les autres secteurs du tertiaire (+ 9 points) augmentent notablement, en particulier en 2020. En revanche, malgré la très forte baisse des entrées en contrat de professionnalisation en 2020, la répartition des entrées par secteur d'activité est restée assez stable entre 2016 et 2020, à l'exception de l'activité de soutien aux entreprises qui a fortement crû.

2 - Une certaine stabilité des profils des alternants

a) Une féminisation accrue sous l'effet de la tertiarisation et de la montée en qualification des diplômés préparés

Les hommes restent majoritaires (56,4 % en 2021) dans les entrées en apprentissage, même si la part des femmes a progressé de 9,4 points depuis 2016. Celle-ci varie selon le niveau du diplôme préparé, en lien avec les spécialités de formation : si la répartition est pratiquement paritaire dans le domaine des services, le domaine de la production demeure très majoritairement masculin. Or, le poids relatif des formations du domaine de la production est en baisse et celui des services augmente (69 % d'entrées en apprentissage dans ce secteur en 2020 contre 61% en 2016), tandis que le niveau de diplôme s'élève, faisant mécaniquement augmenter la part des apprenties. Ainsi, si elle était de 27,1 % au niveau 3, elle atteignait 50,4 % au niveau 6 en 2020.

Tableau n° 2 : évolution de la répartition des entrées en apprentissage par genre de 2016 à 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Hommes</i>	65,8 %	65,9 %	66,4 %	64,5 %	59,4 %	56,4 %
<i>Femmes</i>	34,2 %	34,1 %	33,6 %	35,5 %	40,6 %	43,6 %

Source : Dares

Défi de long terme, faire évoluer la répartition entre les hommes et les femmes revient à modifier la représentation des métiers, au travers des politiques d'orientation et d'attractivité des métiers. Ces représentations jouent sur les aspirations des élèves (et de leurs familles), mais aussi sur les pratiques de recrutement des entreprises.

Concernant les contrats de professionnalisation, la situation est inverse et les évolutions moins marquées : la proportion d'hommes, stable (entre 50 % et 51 % de 2016 à 2019), a augmenté en 2020 (52,7 %) et 2021 (54,2 %), ce qui ne semble cohérent avec l'effet de déport sur les contrats d'apprentissage dans l'enseignement supérieur.

b) Un âge moyen en hausse, surtout par érosion des effectifs d'apprentis mineurs

En 2021, 18,8 % seulement des jeunes entrant en apprentissage étaient mineurs, la tranche des 18-20 ans et celle des 21-25 ans représentant respectivement 36,5 % et 38,1 % des entrées en apprentissage. La part des jeunes mineurs au moment de la signature de leur contrat d'apprentissage a nettement baissé entre 2019 et 2020 (- 10 points) et entre 2020 et 2021 (- 3 points). La part des entrants en apprentissage disposant déjà d'un niveau de formation au moins égal à bac+2 a atteint 38,8 % en 2021 (contre 21,3 % seulement en 2016), la part des jeunes sans diplôme étant celle qui a le plus diminué (passant de 31,8 % en 2016 à 17,7 % en 2021).

La progression sensible de la part des apprentis âgés de 26 ans et plus (passée de 0,7 % en 2016 à 6,7 % en 2021) est due au report de l'âge maximal d'entrée en apprentissage jusqu'à 29 ans révolus³².

³² Les jeunes reconnus travailleurs handicapés avaient déjà la possibilité d'être embauchés en contrat d'apprentissage au-delà de 25 ans révolus avant le 1^{er} janvier 2019 et certaines régions avaient expérimenté depuis 2016 le relèvement de l'âge limite.

La répartition par âge des jeunes de moins de 26 ans entrant en contrat de professionnalisation a peu varié depuis 2016. Les jeunes âgés de 20 à 22 ans représentent environ la moitié des entrées en contrat de professionnalisation (46,8 % en 2021, contre 48,5 % en 2016), tandis que les jeunes mineurs n'en constituent qu'une très faible part.

c) Un accès encore limité des jeunes en situation de handicap

En 2021, les jeunes bénéficiant de la reconnaissance de travailleur handicapé représentent 1,2 % des entrées en apprentissage et 0,9 % des entrées de jeunes en contrat de professionnalisation³³.

Or, la voie professionnelle joue un rôle important pour les jeunes de 14 à 16 ans en situation de handicap, car elle accueille 36 % d'entre eux, dont les deux tiers en CAP, la voie générale et technologique n'en accueillant que 11 % (la plupart des autres jeunes en situation de handicap ne pouvant suivre une scolarité ou une formation en apprentissage dans ces voies). Leur parcours vers l'apprentissage est ensuite complexe et fait l'objet d'un accompagnement particulier des établissements scolaires et des institutions partenaires.

L'un des objectifs de la réforme de 2018 est d'accroître l'accueil de ces jeunes en apprentissage. Elle comprend ainsi plusieurs mesures : création d'un référent handicap dans tous les CFA (mesure effective au 1^{er} janvier 2019), majoration du niveau de prise en charge des contrats conclus par des apprentis en situation de handicap, mise en situation d'accessibilité, accompagnement personnalisé des jeunes concernés. Toutes ces mesures ne semblent pas complètement effectives, notamment la majoration des niveaux de prise en charge des contrats par les opérateurs de compétences.

³³ Selon l'Insee, 3,8 % des personnes de 15 à 64 ans en emploi en 2019 disposent d'une reconnaissance administrative de leur handicap, mais cette proportion augmente avec l'âge.

B - Un développement facilité par la réforme et accéléré par les aides exceptionnelles aux employeurs d'alternants

Les facteurs de cette croissance sans précédent des effectifs sont doubles :

- la mise en œuvre d'une réforme visant à développer l'apprentissage en facilitant la création de places, en mobilisant les acteurs et en changeant l'image de cette modalité de formation ;
- les aides exceptionnelles à l'embauche d'alternants créées à l'été 2020.

Il est difficile d'identifier la part respective de ces deux facteurs dans la croissance des effectifs, mais il est certain que la réforme a soutenu une part de la croissance de 15 % en 2019, aux côtés de la conjoncture économique et de la dynamique tendancielle de l'offre et qu'en 2020 et 2021, la création de places s'est faite au regard d'une demande des entreprises significativement accrue par les aides aux employeurs.

1 - Une réforme fondée sur la libéralisation de l'offre

Le développement massif des effectifs en apprentissage en 2020 et 2021 correspond à la pleine entrée en vigueur de la loi du 5 septembre 2018, dont c'était l'objectif affiché.

En effet, s'appuyant sur une large concertation, les pouvoirs publics ont cherché à rendre l'apprentissage plus attractif pour les jeunes et pour les entreprises et à faciliter l'ouverture de formations en apprentissage sur tout le territoire et dans un plus grand nombre de disciplines. La loi a réformé en profondeur la gouvernance et le financement du système et libéralisé l'offre de formation. Élément-clé de la réforme, cette disposition a produit des effets dès 2019, la création de CFA et de places en leur sein ayant cessé de faire l'objet d'une autorisation préalable et donc d'un contingentement par les conseils régionaux, qui s'exerçaient par le biais d'une carte des formations en apprentissage et d'un conventionnement obligatoire avec les organismes gestionnaires des CFA. Chaque année, après accord du recteur et avis du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), la région arrêtaient une carte des formations professionnelles initiales, comprenant une répartition des places en apprentissage, en fonction des stipulations des conventions et des éventuelles nouvelles décisions d'ouverture ou de fermeture intervenues depuis.

Désormais, les CFA sont régis par les mêmes dispositions que l'ensemble des organismes de formation : le CFA ou l'organisme de formation doit simplement déposer une déclaration d'activité auprès des services déconcentrés du ministère du travail (Dreets³⁴) dès la conclusion du premier contrat d'apprentissage et respecter le référentiel « Qualiopi » (depuis 1^{er} janvier 2022) pour bénéficier de financements par les opérateurs de compétences. Les CFA ont également des obligations spécifiques à respecter (mais qui ne font pas l'objet d'un contrôle *a priori*) : mise en place d'un conseil de perfectionnement, exigence d'une comptabilité séparée, mise en œuvre des 14 missions d'accompagnement mentionnées à l'article L. 6231-2 du code du travail. Dans ces conditions, il a été aisé pour les organismes de formation existants³⁵ de déclarer une activité d'apprentissage, comme pour de nouveaux CFA de s'ouvrir, à l'initiative d'entreprises, de branches professionnelles ou d'autres acteurs.

Ce passage d'un système administré à une liberté d'installation s'est accompagné d'une refonte du financement. Alors que les CFA étaient jusqu'alors principalement financés par la taxe d'apprentissage des employeurs de leurs apprentis et par une subvention d'équilibre de la région, leur financement est désormais directement lié à leur activité : chaque contrat d'apprentissage donne lieu à une prise en charge financière par l'opérateur de compétences dont relève l'entreprise d'accueil, selon un niveau déterminé au niveau national par la branche professionnelle (ou, à défaut, par l'État sur proposition de France compétences) dans le cadre de recommandations établies par France compétences (cf. deuxième chapitre). Le financement des organismes à l'activité ne s'accompagne d'aucune mesure de régulation en volume. Du point de vue des CFA, la dépense est donc désormais en guichet ouvert.

La réforme de 2018 a également cherché à développer l'appétence des entreprises pour ce dispositif en réduisant les spécificités du contrat d'apprentissage par rapport au droit commun des contrats de travail : assouplissement de la réglementation en matière de calendrier (au profit d'une convention définie entre le jeune, le CFA et l'employeur) et des conditions de travail (dans les secteurs du BTP et de l'hôtellerie-restauration), possibilité de licenciement et de démission (mettant fin au passage obligatoire devant le conseil des prud'hommes pour rompre le contrat), suppression de l'obligation d'enregistrement du contrat au profit d'un simple dépôt auprès de l'opérateur de compétences dont relève l'employeur. Elle poursuit ainsi l'assouplissement des contraintes

³⁴ Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

³⁵ Des organismes formant déjà des salariés, des jeunes ou des demandeurs d'emploi ont ainsi pu également accueillir des apprentis.

réglementaires engagé en 2014. Les effets propres de ces mesures sont difficiles à évaluer. En tout état de cause, en 2020, les entrées ou sorties de jeunes en cours d'année, selon les besoins des entreprises, demeuraient encore une pratique très marginale, notamment faute d'évolution des calendriers d'examen qui ne sont pas à la main des CFA et demeurent le plus souvent fixés selon l'année scolaire³⁶.

Enfin, la réforme a élargi le vivier des jeunes potentiellement candidats à un contrat d'apprentissage en relevant l'âge limite d'entrée en apprentissage de 26 à 29 ans révolus, avec un effet encore limité comme on l'a vu ci-avant. Ce relèvement de l'âge, conjugué au principe d'entrées et sorties permanentes et grâce aux marges importantes d'adaptation des parcours de formation pour les apprentis déjà titulaires de qualifications, devait permettre de rapprocher fortement l'apprentissage des modalités de formation professionnelle continue.

2 - Des mesures de soutien très incitatives dans le cadre du plan #1jeune1solution

Dans le contexte de la crise sanitaire et des nombreux confinements qui ont affecté l'activité des CFA (voir annexe n° 12), le Gouvernement a rapidement élaboré un plan de grande ampleur visant à éviter un afflux massif de jeunes demandeurs d'emploi à partir de septembre 2020, le plan #1jeune1solution³⁷. Le soutien aux formations en alternance y occupe une place importante, avec deux mesures annoncées dès juillet 2020 :

- un dispositif dit d' « apprentis sans contrat », prolongeant le délai pour signer un contrat d'apprentissage avec une entreprise après le début de la formation ;
- des aides exceptionnelles à l'embauche, prévues dans les plans d'urgence et de relance.

a) La prolongation du délai permettant de débiter la formation dans l'attente de la signature d'un contrat d'apprentissage

Pour tous les jeunes entrant en formation en CFA entre le 1^{er} août 2020 et le 31 décembre 2020, le délai de trois mois pour signer un

³⁶ Le calendrier d'inscription en candidat libre a été, en revanche, bien étendu, de novembre à janvier.

³⁷ Cour des comptes, « *Le plan #1jeune1solution en faveur de l'emploi des jeunes* », rapport public annuel, février 2022.

contrat d'apprentissage avec un employeur après le début de leur formation a été étendu à six mois. La prise en charge forfaitaire de la formation est assurée par l'Opco des entreprises de proximité, quelle que soit l'entreprise d'accueil, dans le cadre d'une convention signée avec l'État. Certaines régions ont étendu cette « garantie de formation », sous statut de stagiaire de la formation professionnelle, jusqu'à la fin de l'année 2020-2021.

À la fin avril 2021, sur 52 419 jeunes concernés, 41 % avaient conclu un contrat et 28 % suivi la formation jusqu'au terme des six mois, tandis que 22 % l'avaient interrompue. Les niveaux infrabac qui représentaient 43 % des entrées en 2020 ne constituent que 19 % des jeunes sans contrat, les CFA ayant manifestement continué à conditionner l'accès à la formation à l'obtention d'un contrat, anticipant la difficulté à trouver un employeur. Les centres n'ont en revanche pas hésité à inscrire des jeunes sans contrat dans les niveaux supérieurs (80 % des apprentis sans contrat), sans que les résultats soient forcément au rendez-vous, pour les niveaux inférieurs à la licence où moins d'un tiers des jeunes ont finalement signé un contrat. 42 % des jeunes sans contrat en formation de niveau bac+3 ont signé un contrat et près de la moitié pour les formations de master.

L'entrée en formation de jeunes sans contrat d'apprentissage a pu donner lieu à des pratiques douteuses de la part de CFA privés comme l'ont par exemple relevé des médiateurs de la CCI Alsace.

Les pratiques douteuses relevées par les médiateurs de la CCI Alsace

Dans le cadre de son activité de médiation, la CCI Alsace a identifié des pratiques douteuses auxquelles certains CFA privés recourent et qui constituent des entorses manifestes au principe de la gratuité de la formation pour l'apprenti :

- facturation de frais de dossier ;
- clause de dédit dans certaines conventions d'inscription prévoyant que le jeune ou l'entreprise à l'origine de la rupture du contrat devra verser à l'établissement le solde du montant restant dû de la totalité de la formation ;
- promesse non concrétisée de trouver une entreprise dans les six mois avec forte incitation à l'issue de cette période à payer des frais de scolarité – souvent élevés – pour garder le bénéfice de l'année de formation ;
- promesse de remboursement des frais de scolarité si l'apprenti trouve une entreprise, laquelle ignore cet arrangement et refuse de prendre en charge le montant des frais de scolarité en amont de la date de démarrage du contrat.

b) Les aides exceptionnelles à l'embauche de jeunes en contrat d'apprentissage et en contrat de professionnalisation

Le Gouvernement a mis en place des aides exceptionnelles à l'embauche de jeunes en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, jusqu'au niveau 7 (master 2), d'un montant de 5 000 € pour les alternants mineurs et de 8 000 € pour les alternants majeurs. Ces aides sont accordées pour tout contrat signé depuis le 1^{er} juillet 2020³⁸ quelle que soit la taille de l'entreprise (sous réserve qu'elle s'engage à atteindre certains objectifs en matière d'emploi d'alternants si elle compte au moins 250 salariés). Pour les apprentis, cette aide se substitue pour la première année de contrat à l'aide unique aux employeurs mise en place par la réforme, qui était moins avantageuse. Contrairement à l'aide exceptionnelle, l'aide unique est limitée aux entreprises de moins de 250 salariés et aux qualifications inférieures ou égales au baccalauréat (bac+2 en outre-mer) ; elle est dégressive et s'élève à 4 125 € la première année.

Plus de 550 000 nouveaux contrats d'alternance au cours de l'année scolaire 2020-2021 ont bénéficié des aides exceptionnelles, dont 499 000 au titre d'un contrat d'apprentissage. Sur la même période, on dénombrait 557 641 entrées en apprentissage, soit un taux de couverture de près de 90 % des contrats, ce qui implique des effets d'aubaine significatifs.

Les effets des aides ont été massifs, pour deux raisons :

- des critères très larges d'éligibilité : sur la période définie, tous les jeunes de moins de 30 ans entrant en alternance ouvrent le bénéfice de l'aide exceptionnelle à leur employeur, alors qu'il n'existait pas d'aide pour l'embauche de jeunes en contrat de professionnalisation et que l'aide unique aux employeurs d'apprentis excluait de son bénéfice les niveaux de diplôme les plus élevés ainsi que les entreprises de 250 salariés et plus ; dans la mesure où environ un quart des entreprises de 250 salariés et plus respecte le critère des 5 % d'alternants, 79 % des entreprises sont éligibles aux aides exceptionnelles relatives au contrat de professionnalisation et 83 % à celles relatives au contrat d'apprentissage, contre 37 % seulement à l'aide unique³⁹ ;

³⁸ Le terme de ces aides, initialement fixé à février 2021, a été repoussé à mars 2021, décembre 2021, puis juin 2022. Le ministre du travail, du plein-emploi et de l'insertion a annoncé en mai la prolongation de ces aides au-delà du 30 juin 2022.

³⁹ Les employeurs bénéficiaires sont à 95 % des entreprises de moins de 250 salariés, salariant en moyenne 1,6 apprenti – données au 26 avril 2021.

- le montant a été fixé de manière à annuler presque en totalité le coût pour l'employeur de l'embauche d'un apprenti de moins de 21 ans ; l'aide est aussi particulièrement intéressante pour l'embauche de jeunes âgés de 21 à 25 ans préparant un diplôme de niveau au moins égal à bac+2, réduisant le coût de la rémunération de près de 80 %.

Ces aides ont été conçues pour les contrats d'apprentissage et étendues aux contrats de professionnalisation dans un objectif de neutralité entre les deux modalités, qui ne pouvait cependant être réellement atteint dès lors que l'aide avait été calibrée pour l'apprentissage. Ainsi, pour les contrats conclus par des jeunes âgés de 18 à 20 ans, le coût annuel après aide pour l'employeur est de 200 € ou 470 € pour les apprentis (selon la taille de l'entreprise), contre 2 488 € à 4 803 € pour les contrats de professionnalisation (selon le niveau de la qualification préparée et la taille de l'entreprise). Les autres configurations sont présentées en annexe n° 5.

La littérature identifie couramment un effet d'accroissement du recrutement en cas de baisse du coût de l'apprentissage, qui joue surtout sur les entreprises déjà familières du dispositif⁴⁰. Les aides exceptionnelles ont soutenu fortement la dynamique d'entrée en contrat d'apprentissage en 2020 et 2021. Selon le comité d'évaluation du plan France relance, l'effet des aides exceptionnelles serait de 0,5 embauche supplémentaire d'apprenti par entreprise (dans le cas des entreprises employant entre 200 et 300 salariés). Ces aides ont eu un double effet amortisseur : permettant de développer des solutions pour les jeunes face à un marché du travail très perturbé, elles ont aussi facilité l'accès des entreprises à une main d'œuvre peu coûteuse, dans un contexte d'incertitude sur l'évolution de l'activité.

Si l'effet de la suppression des aides à l'été 2022 reste incertain, on peut anticiper une consolidation des entrées en apprentissage à un niveau supérieur à celui de 2019, compte tenu de la nouvelle offre de formation et de la demande des jeunes clairement établies en 2020 et 2021 et dans un contexte de reprise forte de l'activité. Demeurent deux points d'interrogations majeurs :

- le maintien des pratiques d'embauche développées par les PME pendant les deux années d'aides exceptionnelles, tout particulièrement s'agissant des apprentis de niveau bac+2 ;
- l'effet à moyen terme sur les taux d'embauche des apprentis à l'issue de leur contrat dans leurs entreprises d'accueil. Sur ce point, il existe peu de travaux, mais une publication récente portant sur une aide française désormais disparue a pu lier la baisse du coût pour l'employeur à un taux de départ de l'entreprise plus élevé à la fin du contrat⁴¹.

⁴⁰ Clément Brébion, *Formation professionnelle et relations professionnelles en France et en Allemagne*, Thèse soutenue le 27 novembre 2019, pp. 162-167.

⁴¹ Clément Brébion, *ibid.*, pp. 192-205.

CONCLUSION

Entre 2016 et 2021, le nombre d'entrées de jeunes en alternance est passé de 438 000 à près de 800 000, soit une hausse de 82 %, largement imputable aux deux dernières années et à la dynamique inédite de l'apprentissage. Si les entrées en contrat de professionnalisation se sont effondrées ces années-là (- 55 %, puis - 5 %), les entrées en apprentissage ont nettement augmenté en 2019 (+ 15 %) avant une hausse dépassant objectifs et prévisions en 2020 (+ 42 %) et 2021 (+ 39 %).

Cette croissance sans précédent résulte à la fois des effets de la réforme, qui a facilité la création de places, mobilisé les acteurs et changé l'image de cette modalité de formation, et des aides exceptionnelles aux employeurs créées à l'été 2020, dans le contexte de crise sanitaire, pour un coût qui devrait dépasser 6 Md€ (4,4 Md€ pour la seule année 2021).

Il est difficile d'identifier la part respective de ces deux facteurs dans la croissance des effectifs, mais il est certain que la réforme a soutenu une part de la croissance de 15 % en 2019, aux côtés de la conjoncture économique et de la dynamique tendancielle de l'offre, et qu'en 2020 et 2021, la création de places s'est faite au regard d'une demande des entreprises significativement accrue par les aides. Si l'effet de la suppression des aides à la rentrée 2022 reste incertain, on peut anticiper une consolidation des entrées en apprentissage à un niveau supérieur à celui de 2019, compte tenu de la nouvelle offre de formation et de la demande des jeunes clairement établies en 2020 et 2021 et dans un contexte de reprise de l'activité.

Cette hausse d'effectifs a entraîné une recomposition significative du paysage de l'apprentissage : les apprentis de l'enseignement supérieur sont désormais majoritaires. Mais l'amélioration de l'insertion dans l'emploi est surtout marquée pour les apprentis jusqu'au niveau du baccalauréat avec un accès plus rapide et plus durable à l'emploi ; les effets de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur sont différents : cette voie de formation permet aux étudiants de financer leur poursuite d'études et améliore plutôt la qualité du premier emploi. Le développement actuel de l'apprentissage est désormais vu comme un levier d'évolution de l'enseignement supérieur, par la démocratisation de l'accès aux études, l'amélioration des relations avec le monde professionnel, la réforme de la pédagogie et l'amélioration de la qualité de l'insertion professionnelle. Ces nouveaux enjeux n'avaient pas été présentés comme des objectifs de la réforme.

Chapitre II

Un financement inadapté à la dynamique de l’alternance

La réforme de 2018 a profondément modifié le système de financement de l’apprentissage en rapprochant celui-ci du financement des contrats de professionnalisation, sans toutefois prévoir les ressources nécessaires pour accompagner le développement de l’alternance qu’elle visait.

Elle a conservé le principe d’un financement principalement collectif de l’apprentissage par les entreprises, *via* France compétences et les opérateurs de compétences, les aides aux employeurs d’apprentis étant financées par le budget de l’État. Si le partage des coûts entre l’État et les entreprises est courant en Europe, la contribution des entreprises à un fonds national concerne un petit nombre de pays.

Le financement de l’apprentissage en Europe

Dans toute l’Union européenne, le financement de l’apprentissage relève d’une responsabilité partagée entre l’État et les employeurs d’apprentis. Le fait pour toutes les entreprises de contribuer à un fonds national est minoritaire (Danemark, Irlande, France, Hongrie, Royaume-Uni). Le Cedefop distingue trois modèles de financement⁴² :

⁴² Cedefop, *Financing apprenticeships in the EU*, Publications Office, Luxembourg, 2020. https://www.cedefop.europa.eu/files/4192_en.pdf.

- un modèle de financement partagé dans lequel les coûts de la formation hors temps de travail sont essentiellement pris en charge par l'État et les coûts sur le lieu de travail par les employeurs d'apprentis (Allemagne, Autriche, Pologne) ;
- un modèle de financement conjoint dans lequel les coûts sont également partagés, mais dans lequel les employeurs ne contribuent pas seulement individuellement mais aussi collectivement au financement de l'apprentissage par le biais de fonds de formation (modèle dominant en Europe) ;
- un modèle de financement unique dans lequel les coûts sont payés principalement par l'État, y compris la rémunération des apprentis (Autriche, Portugal, Suède).

Dans quelques pays (Pays-Bas, Danemark, Finlande, Royaume-Uni), une part du financement des centres de formation dépend d'indicateurs de performance comme la réussite aux examens ou le nombre de contrats d'apprentissage conclus et pas seulement d'indicateurs d'activité comme le nombre d'élèves ou d'étudiants.

Les CFA sont désormais financés à l'activité par les opérateurs de compétences, sur la base des niveaux de prise en charge définis pour chaque formation par les branches professionnelles. Le niveau élevé de ceux-ci, conjugué à la très forte augmentation des entrées en apprentissage en 2020 et en 2021, a entraîné une hausse importante du coût des contrats d'apprentissage, qui dépasse désormais de loin les ressources disponibles, malgré la diminution du nombre de contrats de professionnalisation. Cette situation appelle à redéfinir le financement de l'apprentissage.

I - Un coût total de la politique d'alternance en forte hausse

Le coût total de la politique d'apprentissage est constitué de trois postes principaux : le financement des CFA, les aides publiques versées aux employeurs d'apprentis et celles versées aux apprentis eux-mêmes. La réforme de l'apprentissage de 2018 et les mesures prises pour faire face à la crise sanitaire ont profondément modifié le schéma de financement de l'apprentissage sur ces trois points. En revanche, les modalités de financement des contrats de professionnalisation n'ont pas évolué au cours des dernières années.

A - Une modification des ressources affectées à l'apprentissage

La politique d'apprentissage disposait historiquement d'une ressource spécifique, la taxe d'apprentissage (voir annexe n° 7). La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel n'a pas modifié les règles d'assujettissement à cette taxe, mais elle en a modifié les règles d'usage :

- 87 % du produit de la taxe d'apprentissage (dont le taux demeure fixé à 0,68 % de la masse salariale des entreprises⁴³) est destiné au financement mutualisé des formations en apprentissage ;
- le solde de 13 % est destiné au financement de formations initiales technologiques et professionnelles, hors apprentissage, et d'organismes agissant pour la promotion des formations et des métiers et pour l'insertion professionnelle, les entreprises devant réaliser elles-mêmes ces dépenses libératoires.

La loi a fondu la fraction de 87 % de la taxe d'apprentissage au sein d'une contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa), qui comprend également la contribution à la formation professionnelle continue. La Cufpa était collectée par les Opco jusqu'en 2021 ; sa collecte a été transférée aux Urssaf et aux caisses de la Mutualité sociale agricole au 1^{er} janvier 2022.

Le produit total de la contribution, estimé à environ 9,6 Md€ en 2022, est affecté à France compétences pour financer le système d'alternance⁴⁴ et de formation professionnelle, y compris, par exemple, le compte personnel de formation, dont les dépenses croissent aussi de manière dynamique, et une dotation au financement de la formation des demandeurs d'emploi⁴⁵. Une fois déduite cette dotation, le conseil d'administration de France compétences répartit ses ressources entre ces différents dispositifs⁴⁶. Il n'y a donc plus d'affectation spécifique de la taxe

⁴³ Le taux applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle est de 0,44 %.

⁴⁴ L'alternance regroupe les contrats d'apprentissage, les contrats de professionnalisation et le dispositif de reconversion ou de promotion par l'alternance (Pro-A) au bénéfice des salariés.

⁴⁵ La loi du 5 septembre 2018 a prévu le versement d'une dotation annuelle par France compétences à l'État pour contribuer au financement de la formation des demandeurs d'emploi. Le montant de cette dotation est fixé par décret.

⁴⁶ Le conseil d'administration est tenu de fixer ces enveloppes dans le cadre de fourchettes fixées par décret.

d'apprentissage au financement de l'apprentissage, l'ensemble des recettes de France compétences finançant l'ensemble de ses dépenses.

Depuis 2009, les CFA bénéficient également du financement issu de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)⁴⁷.

Entre 2016 et 2019, le montant des collectes de taxe d'apprentissage et de CSA a régulièrement augmenté (comme la masse salariale sur laquelle elles sont assises), passant de 3,2 Md€ en 2016 à 3,6 Md€ en 2019. Il s'est élevé à 2,9 Md€ en 2020. Une fois neutralisées les nouvelles modalités de versement du solde de 13 %, la baisse réelle de collecte de taxe d'apprentissage entre 2019 et 2020 est de 5,7 %, ce qui correspond à la diminution de la masse salariale due aux conséquences de la crise sanitaire.

Tableau n° 3 : produits de la taxe d'apprentissage et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage de 2016 à 2020

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Taxe d'apprentissage</i>	2 972	3 098	3 226	3 339	2 739
<i>CSA</i>	267	262	257	246	185
<i>Total</i>	3 239	3 360	3 483	3 585	2 923

Source : annexe « Formation professionnelle » aux projets de loi de finances 2018 à 2022

B - Un financement des centres de formation des apprentis à l'activité

La réforme de l'apprentissage a transformé les modalités de financement des centres de formation des apprentis. Avant la réforme, les régions versaient aux CFA une subvention d'équilibre, après prise en compte de leurs autres ressources. De 2016 à 2018, le montant total des ressources comptables des CFA est passé de 3,2 Md€ à 3,6 Md€, soit une hausse de 12 %. Les ressources principales des CFA étaient la subvention régionale (39 % des ressources en 2018), la taxe d'apprentissage perçue directement des entreprises employant leurs apprentis (33 %), le financement par les branches professionnelles (7 %) et par les organismes gestionnaires (4 %)⁴⁸.

⁴⁷ Les entreprises de plus de 250 salariés ne respectant pas un seuil de 5 % d'alternants au sein de leur effectif sont assujetties à cette contribution assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage.

⁴⁸ Notamment les chambres consulaires.

Tableau n° 4 : ressources comptables des CFA de 2016 à 2018

<i>En M€</i>	2016	2017	2018
<i>Régions</i>	1 313	1 424	1 396
<i>Entreprises (taxe d'apprentissage)</i>	1 011	1 111	1 200
<i>Branches professionnelles</i>	238	254	244
<i>Organismes gestionnaires</i>	80	102	126
<i>Famille</i>	54	55	56
<i>État</i>	17	24	21
<i>Autres</i>	493	541	550
Total ressources comptables des CFA	3 206	3 511	3 593

Source : rapports annuels sur le financement et les effectifs de l'apprentissage 2016 (Cnefop), 2017 (France compétences), 2018 (France compétences).

Pour le financement de leur politique d'apprentissage, les régions étaient financées, *via* le compte d'affectation spéciale Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage (CAS FNDMA), par 51 % du produit de la taxe d'apprentissage et par une fraction du produit de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), qui constituaient la ressource régionale pour l'apprentissage. Entre 2016 et 2019, celle-ci a régulièrement augmenté, passant de 1,7 Md€ à 1,9 Md€ (+ 10,6 %) avant d'être supprimée.

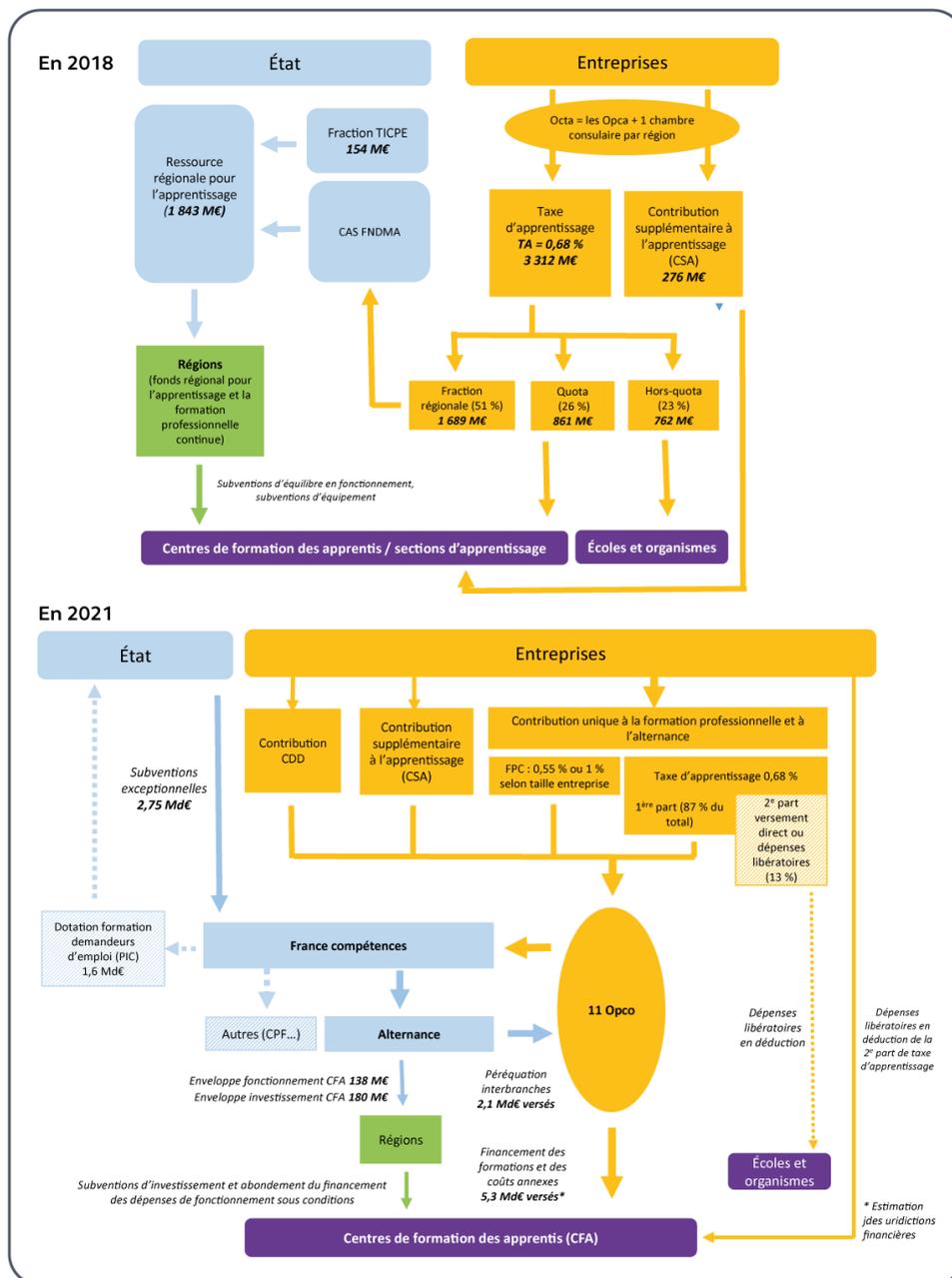
Tableau n° 5 : ressource régionale pour l'apprentissage de 2016 à 2019

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019
<i>Ressource régionale pour l'apprentissage - CAS FNDMA</i>	1 542	1 635	1 704	1 710
<i>Ressource régionale pour l'apprentissage - part TICPE</i>	149	150	154	160
<i>Total ressource régionale pour l'apprentissage</i>	1 691	1 785	1 858	1 870

Source : annexe « Formation professionnelle » aux projets de loi de finances 2018 à 2021.

La loi a profondément réformé le système de financement des CFA en retirant aux régions, à compter du 1^{er} janvier 2020, la charge principale du financement des CFA au profit des opérateurs de compétences et en instituant un financement à l'activité (cf. schémas ci-après). Les CFA reçoivent désormais un financement pour chaque apprenti selon le niveau de prise en charge du diplôme préparé ; ce niveau de financement est défini par la branche professionnelle dont relève l'entreprise accueillant l'apprenti ou, par défaut, par l'État sur proposition de France compétences.

Schéma n° 1 : évolution du financement des CFA



Source : Cour des comptes

NB : depuis le 1^{er} janvier 2022, la Cufpa est recouverte par les Urssaf et la MSA.

En attendant l'analyse définitive des données de comptabilité analytique transmises par les CFA à France compétences en juillet 2021, il n'existe pas de consolidation des ressources des CFA similaires à celles disponibles jusqu'en 2018. Des premières données sur l'année 2020, première année de mise en œuvre de la réforme du financement, sont cependant disponibles. Le total des produits comptables des CFA s'élèverait à 4,4 Md€ en 2020, en hausse très nette par rapport à 2018 (3,6 Md€), dont 3,4 Md€ en provenance des opérateurs de compétences.

D'après leurs remontées financières à France compétences, les opérateurs de compétences ont versé cette année-là 2,591 Md€ aux CFA et aux établissements gérant des sections d'apprentissage. Ces montants, inférieurs aux montants attendus, reflètent les difficultés rencontrées au cours de l'année 2020 pour prendre en charge le financement des contrats d'apprentissage et décaisser les fonds dès la première année. En outre, les régions ont dépensé 216,5 M€ pour le fonctionnement (dont 83,1 M€ pour les primes aux employeurs) et 156,8 M€ pour l'investissement des CFA.

C - Un nouveau financement des aides aux employeurs et aux apprentis

1 - Une simplification du régime des aides versées aux employeurs d'apprentis

Avant la réforme de 2018, l'État avait mis en place des dispositifs d'aides aux employeurs d'apprentis, prenant différentes formes et financés de diverses manières (crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi*, dépense fiscale, ressources fiscales affectées).

À compter du 1^{er} janvier 2019, la réforme a simplifié le système d'aides aux employeurs d'apprentis en remplaçant les différents dispositifs (aides directes, exonération d'impôt ou de cotisations sociales) par une nouvelle aide unique, ciblée sur les entreprises de moins de 250 salariés et sur les apprentis préparant un diplôme ou un titre à finalité professionnelle équivalant au plus au baccalauréat.

Dans le cadre des mesures prises pour soutenir la formation en alternance pendant la crise sanitaire, cette aide unique a été remplacée, pour la première année de la formation en alternance, par une aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis. Cette nouvelle aide représente un coût très élevé pour le budget de l'État : 0,6 Md€ en 2020 et 4 Md€ en 2021. Entre 2016 et 2021, le coût des différentes aides aux employeurs est passé de 1,9 Md€ à 5,2 Md€.

Tableau n° 6 : les aides aux employeurs d'apprentis de 2016 à 2021

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Prime à l'apprentissage et aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire (versées par les régions avec compensation par l'État)</i>	285	226	247	276	83	-
<i>Crédit d'impôt apprentissage (employeur)</i>	231	213	198	180	0	-
<i>Exonération de cotisations sociales (employeur)</i>	1 217	1 274	1 309	468	590	960
<i>Aide TPE-Jeunes apprentis</i>	165	198	188	193	1	-
<i>Créance des entreprises sur la taxe d'apprentissage au titre du « bonus alternants »⁴⁹</i>	3	4	-	-	-	-
<i>Aide unique pour les employeurs d'apprentis</i>	-	-	-	221	662	214
<i>Aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis</i>	-	-	-	-	630	4 012
<i>Coût total des aides aux employeurs d'apprentis</i>	1 901	1 915	1 942	1 338	1 966	5 186

Sources : annexe « Formation professionnelle » aux projets de loi de finances 2018 à 2022 et rapports annuels sur le financement et les effectifs de l'apprentissage 2016 (Cnefop), 2017 (France compétences), 2018 (France compétences) et données France compétences et DGEFP

2 - Le maintien de l'exonération d'impôt sur le revenu au bénéfice des apprentis

Avant la réforme de l'apprentissage, les apprentis bénéficiaient de plusieurs types d'aides. La plus importante prenait la forme d'une exonération d'impôt sur le revenu, dont les modalités sont restées stables depuis 2015. Des aides étaient également versées par les régions aux apprentis, directement ou par l'intermédiaire du CFA, au titre du transport, de l'hébergement, de la restauration, du premier équipement, de la mobilité européenne ; elles pouvaient également revêtir un caractère social.

Depuis 2020, les aides individuelles sont financées par les opérateurs de compétences sous la forme de frais annexes aux contrats d'apprentissage pour des prestations d'hébergement, de restauration, de

⁴⁹ Le « bonus alternants », consistant en une déduction fiscale applicable à une fraction de la taxe d'apprentissage, bénéficiait aux entreprises de 250 salariés et plus comptant plus de 5 % de contrats favorisant l'insertion professionnelle et l'alternance dans leurs effectifs.

premier équipement et de mobilité internationale. Elles sont gérées par les CFA et ne sont plus versées directement aux apprentis. Par ailleurs, depuis 2019, une aide à l'obtention du permis de conduire est financée par France compétences et versée aux apprentis par l'Agence de services et de paiement (ASP).

Tableau n° 7 : les aides aux apprentis de 2016 à 2021

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
<i>Exonération d'impôt sur le revenu (apprentis)</i>	440	450	465	470	540	540
<i>Aides directes des régions</i>	34	44	41	n.c.		
<i>Aide financière pour les jeunes apprentis</i>	-	49	-	-	-	-
<i>Aide au permis de conduire</i>	-	-	-	13	15	23
<i>Aides financées par les opérateurs de compétences</i>	-	-	-	-	n.c.	n.c.
<i>Coût total des aides aux apprentis</i>	474	543	506	> 483	> 555	> 563

*Données prévisionnelles pour 2021

Sources : annexe « Formation professionnelle » aux projets de loi de finances 2018 à 2021 et rapports annuels sur le financement et les effectifs de l'apprentissage 2016 (Cnefop), 2017 (France compétences), 2018 (France compétences)

D - Un coût en forte croissance pour les finances publiques

Le coût de l'apprentissage est constitué des dotations allouées aux CFA, des aides aux apprentis et des aides aux employeurs. Ce coût pèse directement sur le budget de l'État à travers des dépenses budgétaires, des dépenses fiscales et, avant réforme, des transferts de produits fiscaux aux régions (TICPE), ainsi que sur les entreprises par le biais de la taxe d'apprentissage fusionnée depuis 2019 au sein de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa). Avant 2020, il pouvait également être financé par des ressources propres des régions.

En 2018, pour 448 000 apprentis présents au 31 décembre, le coût total de l'apprentissage était de 5,5 Md€ : 1,9 Md€ au titre de la ressource régionale pour l'apprentissage principalement affectée au financement des CFA par les régions (dont 1,7 Md€ financé par la taxe d'apprentissage *via* un compte d'affectation spéciale), 1,9 Md€ au titre des aides aux

employeurs, 465 M€ au titre des aides aux apprentis financées par l'État et 1,2 Md€ de taxe d'apprentissage versée par les employeurs d'apprentis.

Le bouleversement de l'organisation du financement ne permet pas d'obtenir des données consolidées pour 2019. En 2020, pour 629 635 apprentis en fin d'année, le coût total n'était que de 5,4 Md€. Pour l'État, il était évalué à 2,6 Md€ d'aides, dont 2,1 Md€ au titre des aides aux employeurs et 540 M€ au titre des aides aux apprentis. En outre, les CFA ont reçu 2,5 Md€ de financement des Opco. France compétences a versé également 0,3 Md€ aux régions au titre de leurs compétences résiduelles de financement des CFA : une enveloppe de 138 M€ leur permet de majorer le niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage pour certains établissements dans une perspective d'aménagement du territoire ou de soutien à certaines filières économiques et une autre de 180 M€ est destinée au financement des investissements des CFA.

Cette baisse en trompe-l'œil entre 2018 et 2020 est due à des retards de prise en charge de certains contrats d'apprentissage, qui minorent la contribution des opérateurs de compétences au cours de la première année de mise en œuvre de la réforme et masquent en réalité une forte hausse du coût de l'apprentissage. En outre, le coût pour l'État des aides exceptionnelles aux employeurs était encore faible en 2020, compte tenu de leur mise en œuvre en cours d'année.

En revanche, la hausse du coût de l'apprentissage est très forte en 2021, sous l'effet conjugué des aides exceptionnelles, de la mise en œuvre de la réforme et de la poursuite de la hausse des entrées en apprentissage. Selon les premières estimations, le coût total s'élèverait à 11,3 Md€ : 5,7 Md€ au titre des aides aux apprentis et aux employeurs, 0,3 Md€ au titre des enveloppes régionales, 5,3 Md€ au titre du financement des CFA par les Opco.

Tableau n° 8 : le financement de l'apprentissage par l'État et France compétences de 2016 à 2021

En M€	Bénéficiaires	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
<i>Ressource régionale pour l'apprentissage - CAS FNDMA</i>	CFA et SA	1 542	1 635	1 704	1 710	0	0
<i>Ressource régionale pour l'apprentissage - part TICPE</i>	CFA et SA	149	150	154	160	0	0
<i>Total ressource régionale pour l'apprentissage</i>		1 691	1 785	1 858	1 870	0	0
<i>Crédit d'impôt</i>	Employeurs	231	213	198	180		
<i>Exonération d'impôt sur le revenu</i>	Apprentis	440	450	465	470	540	540
<i>Exonération de cotisations sociales</i>	Employeurs	1 217	1 274	1 309	468	590	960
<i>Total Dépenses fiscales et sociales</i>		1 888	1 937	1 972	1 118	1 130	1 500
<i>Aide TPE - Jeunes apprentis</i>	Employeurs	165	198	188	193	1	
<i>Aide financière pour les jeunes apprentis</i>	Apprentis		49				
<i>Aide unique pour les employeurs d'apprentis</i>	Employeurs				221	662	214
<i>Aide exceptionnelle apprentissage</i>	Employeurs					630	4 012
<i>Total Aides directes de l'État</i>		165	247	188	414	1 293	4 226
<i>Prime à l'apprentissage - compensation par TICPE</i>	Employeurs	234	231	231	231	231	
<i>Aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire - compensation par TICPE</i>	Employeurs	95	96	95	99		
<i>Apprentissage à Mayotte - compensation par TICPE</i>	Employeurs	6	6				
<i>Total aides régionales compensées par l'État</i>		335	333	326	330	231	0
<i>Total Financement Apprentissage par l'État</i>		4 079	4 302	4 344	3 732	2 654	5 726
<i>Financement du fonctionnement des CFA via régions</i>	CFA via régions					138	138
<i>Financement de l'investissement des CFA via régions</i>	CFA via régions					180	180
<i>Article 39.X</i>	CFA					4,5	0,0
<i>Aide au permis de conduire</i>	Apprentis via ASP				13	15	23
<i>Préréquation alternance</i>	CFA via Opco					1 362	2 110
<i>Total aides versées par France compétences</i>					13	1 700	2 451

*Données provisoires pour 2021. On considère que les fonds versés par France compétences aux Opco au titre de la péréquation alternance interbranches finance principalement des contrats d'apprentissage.

Sources : annexe « Formation professionnelle » aux projets de loi de finances 2018 à 2022 et notes d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 et 2021 des crédits de la mission Travail et emploi (Cour des comptes).

E - Un coût des contrats de professionnalisation en baisse sur 2020 par rapport à 2019

Le financement des contrats de professionnalisation par les anciens organismes collecteurs paritaires agréés (Opca) s'élevait à 948 M€ en 2017 et 1,039 Md€ en 2018⁵⁰. Selon les données transmises à France compétences par les opérateurs de compétences, qui ont pris la suite des Opca, le financement des contrats de professionnalisation s'est élevé à 1,26 Md€ (hors Ocapiat) en 2019 et à 1 Md€ en 2020.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les exonérations de cotisations sociales patronales applicables aux contrats de professionnalisation sont supprimées. Les employeurs bénéficient depuis cette date de la réduction générale de cotisations sociales patronales qui a été renforcée.

Dans le cadre des mesures prises pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, le Gouvernement a créé une aide exceptionnelle aux employeurs de salariés en contrat de professionnalisation par extension de l'aide exceptionnelle mise en place pour les employeurs d'apprentis. Le coût budgétaire de cette aide est de 140 M€ pour 2020 et 346 M€ pour 2021⁵¹.

II - Des outils de régulation de la dépense à la portée aujourd'hui limitée

La réforme de 2018 a profondément modifié le mode de régulation de l'apprentissage : d'un système administré, piloté par les régions, reposant sur l'approbation de la carte des formations et le financement des CFA, l'apprentissage est désormais un système en guichet ouvert : l'ouverture de CFA et la création de places en apprentissage se font sur une simple déclaration de l'organisme de formation et aucune limitation en volume n'est apportée au financement des formations ainsi créées.

⁵⁰ Selon l'annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2021.

⁵¹ Pour l'ensemble des contrats de professionnalisation (jeunes et demandeurs d'emploi).

A - D'un financement historiquement maîtrisé par les régions à une logique de guichet

1 - Avant la réforme, un financement adapté aux politiques régionales et à la diversité des modèles économiques des CFA

Avant la mise en œuvre de la réforme, les CFA étaient principalement financés par la taxe d'apprentissage versée par les employeurs de leurs apprentis, la subvention de la région et des financements complémentaires apportés par les branches professionnelles et par les organismes gestionnaires des CFA, en particulier par les chambres consulaires.

La taxe d'apprentissage due par les employeurs était fondée sur les coûts de formation inscrits sur les listes préfectorales. Les méthodes de définition de ceux-ci n'étaient pas harmonisées entre les régions, avec des variations très importantes de coût par diplôme et par CFA, comme le montrent les exemples présentés en annexe n° 6 en Grand Est et en Pays de la Loire.

En outre, les CFA bénéficiaient de façon inégale de la taxe d'apprentissage. En effet, certains secteurs (secteur agricole) ou types d'entreprise (TPE) en étaient exonérés.

La subvention régionale, définie comme une subvention d'équilibre, était attribuée chaque année sur la base de l'analyse de la situation financière des CFA réalisée dans le cadre d'un dialogue de gestion annuel. Celui-ci portait sur différents aspects de l'activité du CFA : l'analyse de l'offre de formation et de l'évolution des effectifs, les objectifs en termes de qualité (accompagnement des apprentis, etc.) et la situation financière. Selon les régions, le dialogue de gestion pouvait prendre différentes formes et la région pouvait déterminer sa subvention selon différents objectifs (indicateurs de performance des CFA, financement de projets spécifiques améliorant l'accompagnement des apprentis, etc.).

Les CFA présentaient des modèles économiques très différents selon leur statut :

- *CFA privés*, notamment portés par des branches professionnelles (par exemple, les pôles formation de l'UIMM⁵² ou les CFA du BTP) ou des associations (par exemple, les maisons familiales et rurales) : si les centres portés par les branches professionnelles bénéficiaient de

⁵² Union des industries et des métiers de la métallurgie.

recettes émanant de celles-ci et de versements de taxe d'apprentissage significatifs par les employeurs d'apprenti, ceux des maisons familiales et rurales ne disposaient pas de ressources propres significatives, les cotisations prélevées étant limitées, tout comme les versements des entreprises, souvent des TPE ou des agriculteurs exonérés de taxe d'apprentissage ; certaines branches (par exemple, automobile) qui ne disposaient pas de leur réseau propre apportaient un financement significatif aux CFA ;

- *CFA parapublics* (portés par les chambres consulaires) : si ces CFA bénéficiaient à la marge de contributions de leurs organismes gestionnaires (les chambres elles-mêmes au niveau départemental ou régional), ils étaient avant tout marqués par la faiblesse des contributions obligatoires des entreprises. Interprofessionnelles, les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres de commerce et d'industrie offrent des formations destinées à des apprentis dont les employeurs sont souvent des TPE⁵³ ; ce sont des entreprises agricoles en ce qui concerne les chambres d'agriculture ;
- *CFA publics* (CFA de l'éducation nationale portés principalement par les lycées professionnels, en lien avec les Greta et les groupements d'intérêt public pour la formation continue et l'insertion professionnelle) : l'essentiel des frais d'infrastructure et de personnel enseignant (hors vacataires) relevant du lycée n'était pas comptabilisé dans les dépenses ; dans le cas d'apprentis accueillis au sein de classes d'élèves sous statut scolaire, les charges afférentes aux apprentis ne sont pas prises en comptes ;
- *CFA de l'enseignement supérieur*, intégrés à un établissement ou qui opèrent pour le compte de différents établissements d'enseignement supérieur : l'équilibre économique reposait sur la perception de montants élevés de taxe d'apprentissage et des charges en partie minorées, les coûts d'infrastructure étant pris en charge par l'établissement d'enseignement supérieur.

2 - Avec la réforme, un financement des CFA à l'activité

Un des objectifs de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel était de transformer le pilotage de l'apprentissage en le confiant aux branches professionnelles plutôt qu'aux régions. Les CFA

⁵³ Près de 50 % des entreprises employant des apprentis des CFA des chambres des métiers et de l'artisanat n'étaient pas assujetties à la taxe d'apprentissage en 2019.

sont désormais financés à l'activité, en appliquant à chaque contrat d'apprentissage un niveau de financement dit de « prise en charge »⁵⁴ défini par la branche professionnelle dont relève l'employeur ou, par défaut, par l'État sur la base du niveau de carence déterminé par France compétences (voir *infra*).

La régulation du système d'apprentissage est confiée au nouvel établissement public France compétences qui a pour mission « d'émettre des recommandations sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance afin de favoriser leur convergence et de concourir à l'objectif d'équilibre financier du système de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage » (article L. 6123-5 du code du travail). La régulation ne porte donc que sur le niveau de prise en charge puisque le financement est désormais à guichet ouvert. L'objectif d'équilibre financier n'a pas été inscrit dans les missions de France compétences en 2018, mais par la loi de finances initiale pour 2021, compte tenu du déséquilibre financier du système de formation professionnelle et d'alternance.

B - Des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage élevés qui entraînent une hausse du coût de l'apprentissage

1 - Des niveaux de prise en charge déterminés sur des bases fragiles

La détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage par les branches professionnelles a été pilotée par France compétences et a impliqué les branches professionnelles représentées par leur commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle (CPNE) ainsi que les Opco chargés d'assister les CPNE dans cette démarche par la fourniture de données de coûts et la transmission des projets de niveaux de prise en charge des CPNE à France compétences.

⁵⁴ L'article D. 6332-78 du code du travail définit les frais que doit couvrir la prise en charge des contrats d'apprentissage par les opérateurs de compétences : la conception et la réalisation des enseignements, ainsi que l'évaluation des compétences acquises par les apprentis ; la réalisation des missions d'accompagnement et de promotion de la mixité ; la mise en place de la démarche qualité des CFA ; les charges d'amortissement du matériel pédagogique dont la durée d'amortissement n'excède pas trois ans.

Les travaux ont été lancés très rapidement après la promulgation de la loi du 5 septembre 2018. Les CPNE devaient transmettre leurs propositions afin que France compétences définisse ses recommandations avant le 15 mars 2019. Les branches ont ensuite disposé d'un mois pour modifier si nécessaire leurs propositions. Finalement, le premier référentiel national des niveaux de prise en charge a été publié en septembre 2019. Il comprend les valeurs définies par les CPNE et les valeurs de carence déterminées par France compétences, qui s'appliquent lorsque la CPNE n'a pas proposé de valeur ou qu'elle n'a pas respecté les recommandations de France compétences.

Les branches professionnelles ont adopté différentes stratégies. Schématiquement, celles qui étaient déjà fortement investies dans la gouvernance des CFA (par exemple, métallurgie, mécanique automobile, bâtiment) ont utilisé les résultats de la comptabilité analytique de leurs CFA et ont déterminé leurs propositions sur la base du prix de revient estimé des différents diplômes. Cette démarche analytique n'a concerné qu'environ un tiers des branches. Les autres ont travaillé sur la base des coûts de formation en apprentissage publiés sur les listes préfectorales, soit en calculant des moyennes, soit en ne retenant que les coûts associés aux CFA où elles comptaient le plus d'apprentis.

Selon leur politique de branche, les CPNE ont ensuite appliqué des majorations ou des minorations au coût par diplôme afin d'établir le niveau de prise en charge :

- majoration pouvant aller jusqu'à 15 % du coût pour actualiser les coûts historiques, intégrer les nouvelles missions des CFA (évaluation des compétences et accompagnement des apprentis, démarche qualité) ou pour les diplômes présentant un intérêt stratégique pour la branche ou nécessitant des équipements pédagogiques onéreux ;
- minoration liée à une politique de branche souhaitant promouvoir l'apprentissage dans certains niveaux plutôt que dans d'autres. Par exemple, la CPNE de la métallurgie souhaitait favoriser l'apprentissage dans les niveaux infrabac plutôt que pour les diplômes d'ingénieur.

Globalement, 81 % des branches, couvrant environ 98 % des contrats d'apprentissage, ont proposé en 2019 des niveaux de prise en charge. Une quarantaine de branches ne s'est positionnée sur aucun diplôme. Les branches qui ont participé à cet exercice ont développé trois types de stratégies concernant les certifications concernées :

- certaines branches professionnelles ne sont intervenues que sur moins d'une dizaine de diplômes jugés « cœur de métiers » (CPNE des

- prothésistes dentaires, de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie - entreprises artisanales -, des métiers de la coiffure, par exemple) ;
- certaines branches professionnelles sont intervenues sur leurs principaux métiers, sans se positionner sur les diplômes transversaux (CPNE des services de l'automobile, CPNE de l'hôtellerie-restauration) ;
 - d'autres sont intervenues de façon très large sur leurs métiers, mais également sur l'ensemble des métiers des fonctions support de l'entreprise, soit sur plusieurs centaines de diplômes (CPNE de la métallurgie, CPNE des industries électriques et gazières, CPNE de la restauration collective, CPNE de l'ingénierie, des services informatiques et du conseil). Dans le cadre de ce positionnement très large, certaines branches sont intervenues sur des diplômes qui semblent assez éloignés de leur activité.

France compétences a mis en œuvre une méthode d'analyse statistique des données reçues des CPNE, afin de déterminer pour chaque certification la valeur de carence du niveau de prise en charge de la certification et la fourchette de tolérance au sein de laquelle les branches pouvaient se positionner. Cette analyse a été réalisée de façon très simple (cf. annexe n° 9). Globalement, plus de 70 % des valeurs proposées par les branches professionnelles ont été acceptées et les résultats montrent que l'effort de convergence a été nettement insuffisant : l'analyse des niveaux de prise en charge révèle des écarts importants entre diplômes de même niveau et de même spécialité qui ne semblent pas justifiés.

Le bilan de ce premier exercice de détermination des niveaux de financement des contrats d'apprentissage est contrasté. Si les branches ont globalement joué le jeu et si France compétences a mis en œuvre un processus qui a permis de définir les niveaux de prise en charge en temps et en heure, l'ensemble du processus repose sur des bases très fragiles, notamment sur les coûts préfectoraux, dont les méthodes d'élaboration étaient différentes selon les régions.

L'analyse réalisée par France compétences n'a pas permis de fiabiliser les propositions des branches pour deux raisons principales : un manque de connaissance du coût réel des formations, en l'absence d'une analyse préalable approfondie du coût de revient des formations, et un manque de temps qui a conduit à retenir une analyse statistique très simple pour déterminer les valeurs de carence et les fourchettes. On peut regretter que France compétences n'ait pas utilisé de comparaisons de coût de revient moyen par type de diplôme et par secteur, ce qui aurait permis d'identifier les valeurs atypiques et de réduire les écarts de niveau de prise en charge, en particulier lorsque peu de branches s'étaient positionnées sur un diplôme.

2 - Une augmentation du coût des formations due à la réforme

L'analyse des ressources des CFA⁵⁵ au cours des années 2016 à 2018 révèle que, avant la réforme, la ressource moyenne de fonctionnement par apprenti se situait chaque année autour de 7 000 €.

Tableau n° 9 : ressources des CFA consacrées au fonctionnement pour les années 2016 à 2018 en € (France métropolitaine)

<i>En €</i>	2016	2017	2018
<i>Région</i>	1 150 428 171	1 152 366 254	1 162 294 352
<i>Taxe d'apprentissage</i>	945 627 575	1 008 026 279	1 109 482 514
<i>Participation des branches</i>	217 959 552	225 610 967	219 952 300
<i>Organismes gestionnaires</i>	57 926 013	69 823 902	68 380 749
<i>État</i>	7 402 255	10 431 555	9 783 787
<i>Autres collectivités publiques</i>	38 188 281	36 383 704	43 842 325
<i>Vente prestations</i>	106 540 605	117 322 807	133 979 580
<i>Famille</i>	4 585 032	10 870 461	12 666 486
<i>Quote-part de subventions</i>	140 134 232	147 556 514	161 669 329
<i>Reprises sur amortissements</i>	24 577 488	30 550 881	28 692 775
<i>Transfert de charges</i>	15 642 151	16 972 777	17 481 054
<i>Produits financiers</i>	6 543 711	5 730 750	5 684 233
<i>Autres ressources</i>	90 347 532	105 040 365	93 992 057
<i>Total</i>	2 805 902 598	2 936 687 216	3 067 901 541
<i>Effectifs pondérés</i>	404 618	415 785	433 631
<i>Moyenne par apprenti</i>	6 935	7 063	7 075

Source : juridictions financières d'après rapports annuels sur le financement et les effectifs de l'apprentissage Cnefop (données 2016) et France compétences (données 2017 et 2018)

Après la réforme, selon les éléments transmis par la DGEFP définis sur la base d'un appariement des contrats d'apprentissage signés en 2019 avec les niveaux de prise en charge de chaque contrat, le niveau moyen de

⁵⁵ Celles-ci tiennent compte d'inscriptions comptables (quote-part des subventions d'investissement virée au résultat, reprises sur amortissements) qui constituent des ressources comptables mais ne correspondent pas à des versements effectifs de financement.

prise en charge des contrats d'apprentissage serait de l'ordre de 8 070 € par apprenti en 2019. Il varie selon les niveaux de diplôme préparé, entre 7 129 € pour les diplômés de niveau 3 et 9 093 € pour les diplômés de niveau 7 et 8.

La déformation de la répartition des effectifs en apprentissage à la rentrée 2020 vers la préparation de diplômes de niveau de qualification plus élevé entraîne une augmentation à la hausse du coût moyen d'un contrat d'apprentissage. En effet, en appliquant à la nouvelle répartition des effectifs en apprentissage par niveau, le niveau de prise en charge (NPEC) moyen par niveau⁵⁶ défini à partir des entrées en 2019, le coût moyen par contrat se situerait à 8 269 € pour les contrats signés en 2020.

Tableau n° 10 : évaluation du niveau de prise en charge annuel moyen d'un contrat d'apprentissage selon le niveau de diplôme préparé et la répartition des effectifs en 2019 et en 2020

<i>Niveau de diplôme préparé</i>	NPEC (en €)	Répartition des entrées en 2019	Répartition des entrées en 2020
<i>Niveau 7 et 8</i>	9 093	13 %	17,2 %
<i>Niveau 6</i>	8 259	11 %	17,6 %
<i>Niveau 5</i>	8 950	18 %	21,6 %
<i>Niveau 4</i>	8 291	20 %	16,4 %
<i>Niveau 3</i>	7 129	38 %	25,5 %
<i>Mentions complémentaires</i>	-	-	1,7 %
<i>NPEC moyen</i>	8 070	8 070	8 269

Source : juridictions financières d'après données DGEFP (NPEC moyen par niveau) et Dares (répartition des entrées 2020).

Même si la méthode présente quelques limites, la comparaison entre la ressource de fonctionnement par apprenti avant la réforme (7 000 €) et le niveau de prise en charge effectif moyen après la réforme (8 269 €) permet d'approcher le surcoût dû aux nouvelles modalités de financement et à la déformation de la structure des contrats par niveau de

⁵⁶ Sans tenir compte des 1,7 % de mentions complémentaires et en prenant comme hypothèse simplificatrice que les taux effectifs moyens par niveau restent inchangés.

diplôme : le surcoût par contrat d'apprentissage peut être évalué à au moins 1 200 € entre 2018 et 2020, soit 17 %.

Selon l'analyse réalisée en 2021 par France compétences des données de la comptabilité analytique des CFA, les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage seraient surévalués d'environ 20 % par rapport au coût estimé des formations⁵⁷. Ces premières conclusions confirment que la définition des niveaux de prise en charge réalisée en 2019 a entraîné une hausse du coût unitaire de l'apprentissage, qui s'est combinée à un effet volume massif.

C - Un nouveau modèle économique des CFA dépendant de la dynamique des effectifs

1 - Une situation financière satisfaisante pour les CFA en 2020 grâce à un niveau de financement confortable des contrats et à la hausse des effectifs d'apprentis

La réforme a rendu le financement des CFA très fortement dépendant des effectifs d'apprentis. Ils sont désormais très attentifs au « remplissage » des groupes d'apprentis, qui est déterminant pour la couverture des coûts d'une formation. Ils multiplient à cet effet les actions d'information et de promotion de leurs formations auprès des jeunes et développent des partenariats pour recruter de futurs apprentis grâce à de nouveaux viviers, *via* Pôle emploi (jeunes demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans), les missions locales (public en difficulté âgé de moins de 26 ans), les écoles de la deuxième chance et les prépa-apprentissage.

Parallèlement, de nombreux CFA affectent désormais des moyens au développement des relations avec les employeurs : l'action des développeurs de l'apprentissage est devenue cruciale pour favoriser l'obtention d'un contrat par les apprentis (rencontre avec les employeurs du territoire, mise en relation avec les jeunes et mise en place des contrats d'apprentissage).

Désormais, les CFA envisagent d'annuler les formations qui ne seraient pas suffisamment remplies, en particulier si les marges obtenues sur d'autres formations ne permettent pas d'en couvrir les pertes. Ils ne

⁵⁷ Par comparaison entre le montant des charges moyennes associées au diplôme (hors frais annexes et hors dotation aux amortissements de plus de trois ans), majorées de 10 %, et la valeur moyenne théorique des valeurs de carence des niveaux de prise en charge.

peuvent plus envisager d'absorber des pertes durables en raison de l'ouverture de sections ou, surtout, du maintien de sections moins demandées (quoiqu'utiles au tissu économique local), sauf à disposer d'un financement complémentaire de la région ou des employeurs.

L'enquête menée en région par les juridictions financières a montré que la situation financière ne s'est pas dégradée à la fin de la première année de mise en œuvre de la réforme du financement, les niveaux de prise en charge ayant été jugés assez confortables⁵⁸ par les CFA et les effectifs ayant nettement augmenté en 2020. À titre d'exemple, alors que le nombre d'apprentis accueillis par le CFA académique de l'académie de Poitiers n'a progressé que de 8 % entre 2018 et 2020, les recettes du CFA ont connu une hausse de 31 %.

L'enquête fait ressortir une nouvelle typologie de CFA : des CFA positionnés dans l'enseignement supérieur et le domaine des services escomptent une amélioration de leur situation financière, tandis que ceux orientés vers les formations de l'enseignement secondaire et de la production, qui doivent financer des plateaux techniques importants et ont du mal à recruter des apprentis, en particulier en zone rurale, anticipent plutôt leur fragilisation.

2 - Un ajustement nécessaire du financement des contrats d'apprentissage à la réalité des coûts supportés

Le financement des contrats d'apprentissage devrait être ajusté sur deux points.

Le premier concerne la « proratisation » des niveaux de prise en charge en fonction de la durée de la formation et non, comme actuellement, en fonction de la durée effective du contrat d'apprentissage, afin d'éviter que le CFA ne soit financé qu'à hauteur de 10/12^{ème} du niveau de prise en charge la deuxième année si l'apprenti interrompt son contrat deux mois avant la fin, juste après l'obtention de son diplôme en juin.

Le deuxième point concerne le financement reçu par les établissements publics. Les CFA perçoivent aujourd'hui le même niveau de financement des contrats d'apprentissage, qu'ils soient privés et devant prendre en charge l'intégralité de leurs dépenses ou publics et bénéficiant

⁵⁸ En outre, la possibilité offerte de choisir le niveau de financement au titre du premier semestre 2020 pour les contrats signés entre le 1^{er} septembre 2019 et le 31 décembre 2019 entre les anciens coûts préfectoraux et les niveaux de prise en charge des branches a permis aux CFA d'optimiser leur financement.

d'autres financements publics (infrastructure, salaire des enseignants pour les apprentis en classe mixte). Cette situation crée une rupture d'égalité pour les CFA, les CFA publics bénéficiant d'une ressource équivalente alors que leurs dépenses à financer sont sensiblement moindres. La loi prévoyait que les niveaux de prise en charge fixés par les branches puissent faire l'objet de modulations en fonction de critères et selon un montant déterminés par décret, en particulier lorsqu'il existe d'autres sources de financement public (1^{er} alinéa de l'article L. 6332-14 du code du travail). Or, le décret d'application de cet article n'a pas été publié. Il est nécessaire de le faire, notamment dans une perspective de réduction de la dépense.

D - La nécessité de clarifier le financement de l'investissement des CFA

Avant la mise en œuvre de la réforme de l'apprentissage, l'investissement des CFA était principalement financé par des subventions des régions, la taxe d'apprentissage et la participation des organismes gestionnaires et des branches professionnelles (voir annexe n° 8). Les régions cofinançaient l'investissement des CFA sur le plan des équipements pédagogiques comme sur le plan de l'immobilier.

Depuis la mise en œuvre de la réforme, l'investissement des CFA est financé par deux sources principales :

- une enveloppe allouée à chaque région affectée à l'investissement des CFA, immobilier et équipement (art. L. 6211-3 du code du travail) ;
- une dotation des opérateurs de compétences (art. L. 6332-14 du code du travail) visant à financer les équipements nécessaires à la réalisation des formations.

1 - Une évolution des enveloppes régionales à prévoir, en cohérence avec le développement de l'apprentissage

Les règles de détermination du montant des enveloppes régionales affectées à l'investissement, fixées par la loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel, ont été modifiées par la loi de finances pour 2020. Celle-ci fixe le montant des enveloppes en fonction des dépenses d'investissement effectuées par chaque région au cours des années 2017 et 2018, excluant ainsi l'année 2019 prévue initialement. Plusieurs régions ont regretté le changement de règle, considérant que celui-ci minorait le montant de l'enveloppe qui aurait dû leur être attribuée.

La très forte hausse du nombre d'apprentis entre 2018 et 2020 a pour conséquence une réduction de la dotation moyenne d'investissement par jeune, qui passe de 402 € avec l'effectif 2018 à 286 € avec l'effectif 2020. Si les formations dans le secteur tertiaire exigent en général un moindre investissement, la très forte augmentation du nombre d'établissements enregistrés comme CFA et donc susceptibles de demander des financements au titre de l'investissement pose la question de l'adéquation de ces enveloppes aux futurs besoins d'investissement.

La répartition des enveloppes entre régions (voir annexe n° 8) est figée avec des dotations par apprenti très inégales, en fonction des dépenses historiques des régions : ainsi, au sein des régions métropolitaines, la dotation varie entre 810 € pour Nouvelle-Aquitaine et 122 € pour Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ce choix est susceptible d'ancrer certaines régions dans le sous-investissement, à l'inverse d'une logique de rattrapage.

2 - Un financement limité en provenance des opérateurs de compétences

Les opérateurs de compétences disposent également d'une ligne de financement de l'investissement. Mais l'accès à ces financements est plus restreint pour les CFA, pour plusieurs raisons : le montant des enveloppes d'investissement votées par les Opco est assez faible⁵⁹ ; les investissements sont majoritairement limités aux équipements pédagogiques et non immobiliers ; les conditions d'éligibilité sont difficiles à réunir (taux de cofinancement obligatoire, taux d'apprentis dans certaines filières, etc.)

Dans ce nouveau contexte, les établissements privés sont dans une position d'inégalité avec les établissements publics en matière de financement de leurs investissements. En effet, l'investissement dans les lycées professionnels et les lycées agricoles est financé directement par la région (hors enveloppe apprentissage attribuée par France compétences).

En conséquence, contrairement au système mis en place par la loi du 5 septembre 2018, l'ensemble des CFA et réseaux de CFA rencontrés au cours de l'enquête conçoivent la prise en charge des contrats par les opérateurs de compétences comme leur outil central de financement de l'investissement. Cette conception les conduit à considérer le niveau actuel de prise en charge comme étant légèrement insuffisant et à demander

⁵⁹ En effet, ces dépenses s'imputent sur les dépenses « non éligibles à la péréquation inter-branches », qui sont plafonnées à 10 % de la collecte des opérateurs de compétences nette des frais de gestion. Le montant maximum voté par un Opco pour 2020 est de 42 M€ (Opco 2i).

d'autant plus fortement sa stabilisation, pour leur permettre de programmer leur investissement à moyen terme.

Le ministère du travail n'envisage pas à ce stade d'évolution des enveloppes régionales, considérant que les CFA doivent être en mesure de rechercher d'autres ressources. Compte tenu de la difficulté à obtenir celles-ci, il semble au contraire nécessaire d'envisager à moyen terme une évolution des enveloppes régionales en cohérence avec les objectifs de développement de l'apprentissage et en tenant compte d'un objectif de rattrapage de certaines régions si les pouvoirs publics font le choix de continuer à soutenir un développement aussi massif de l'apprentissage.

III - Des dépenses d'apprentissage qui excèdent largement les recettes disponibles

A - Une analyse préalable insuffisante de la soutenabilité de la réforme et une impasse financière identifiée rapidement

Les hypothèses qui sous-tendaient la soutenabilité budgétaire de la réforme de l'apprentissage ne sont pas explicitées dans l'étude d'impact de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Selon les éléments recueillis dans le cadre de l'enquête, la soutenabilité du système reposait sur trois hypothèses principales : une hausse régulière des recettes de la Cufpa (contribution unique des entreprises à la formation professionnelle et l'alternance) due à la hausse de la masse salariale du secteur privé, une faible augmentation des entrées en apprentissage (+ 3 % par an) et une augmentation des dépenses d'apprentissage limitée à 6 % par an, soit une hausse du coût par apprenti limitée à 3 %. Ces trois hypothèses ont été complètement remises en cause lors de la mise en œuvre de la réforme avec une hausse inattendue des dépenses et une perte de recettes due à la crise.

D'une part, l'augmentation des effectifs d'apprentis en 2019 (+ 15 %), en 2020 (+ 42 %) et en 2021 (+ 39 %) a très largement dépassé les différentes prévisions et la réforme du financement a eu pour conséquence une hausse du coût par apprenti, qui peut être évaluée à au moins 17 % entre 2018 et 2020.

D'autre part, selon les prévisions de la direction générale du Trésor de septembre 2021, le manque à gagner sur les recettes de Cufpa serait de 818 M€ pour 2020, 530 M€ pour 2021 et 157 M€ en 2022, soit une

diminution de 1,5 Md€ pour la période 2020-2022 par rapport aux prévisions réalisées en février 2020.

Des risques portant sur la situation financière de France compétences ont été identifiés avant même l'entrée en vigueur de la réforme du financement au 1^{er} janvier 2020. Par une lettre de mission conjointe du 18 novembre 2019, le ministre de l'action et des comptes publics et la ministre du travail avaient confié à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) une mission d'appui auprès de l'établissement relative aux conséquences financières de la réforme⁶⁰.

La mission a émis plusieurs propositions portant sur le financement de l'apprentissage. Certaines d'entre elles visant à fluidifier la gestion 2020 ont été mises en œuvre rapidement, comme par exemple la modification du rythme de financement des CFA. En revanche, aucune des propositions de régulation des niveaux de prise en charge⁶¹ n'a encore été mise en œuvre, compte tenu de la volonté du Gouvernement de soutenir l'insertion dans l'emploi des jeunes dans le contexte de crise sanitaire.

B - Un sous-financement de la dynamique actuelle de l'apprentissage

Le pilotage financier du système d'alternance est complexe et le financement actuel de l'alternance, principalement constitué d'une part des recettes de Cufpa, n'est pas en mesure de couvrir l'augmentation des dépenses de financement des CFA.

⁶⁰ Igas, IGF, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*, avril 2020.

⁶¹ Mettre en œuvre sans délai la minoration des niveaux de prise en charge des contrats sur une base forfaitaire fixée entre 50 % et 75 % pour l'ensemble des classes mixtes ; réaliser sur quatre ans une baisse annuelle de 3 % du niveau moyen de prise en charge des contrats d'apprentissage par une méthode décentralisée aux branches en commençant dès la rentrée 2020 ; plafonner le niveau de prise en charge des formations de l'enseignement supérieur (niveaux 6 et 7) ; prévoir la possibilité d'une actualisation des niveaux de prise en charge tous les ans après 2023.

1 - Un déficit comptable préoccupant de France compétences dès la mise en œuvre de la réforme

a) Un système complexe de financement de l'alternance

Les opérateurs de compétences (Opco) comptabilisent en charges l'intégralité du coût prévisionnel d'un contrat d'apprentissage pour toute sa durée. Au moment de l'établissement des comptes annuels, si la section alternance des comptes de l'Opco est déficitaire, une dotation complémentaire lui est accordée par France compétences pour l'équilibrer⁶² : c'est le mécanisme de « péréquation inter-branches » par lequel France compétences assume l'intégralité du déficit des sections alternance des Opco. Cette dotation comptable se double de versements de trésorerie au fur à mesure des besoins de l'Opco pour financer les CFA.

Il existe ainsi une différence notable entre les contrats d'apprentissage et de professionnalisation, dont le coût est également fixé par les branches professionnelles : pour un contrat de professionnalisation, le montant assuré par la péréquation ne peut excéder 6 000 €, le surplus devant être financé par une enveloppe spécifique de l'Opco (limitée à 10 % des ressources de l'alternance), alors que l'intégralité du coût d'un contrat d'apprentissage peut être financée par la péréquation. Cela induit une différence majeure dans la responsabilisation financière des branches pour la détermination des niveaux de prise en charge des contrats.

Enfin, alors que la péréquation représente une charge très importante dans les comptes de France compétences, aucune annexe comptable n'apporte de détails permettant de justifier le montant retenu, ni sa ventilation entre les opérateurs de compétences, ni les conséquences en termes de trésorerie au cours des années à venir. Ce manque de transparence est particulièrement regrettable compte tenu de l'importance des montants en jeu.

⁶² L'article R. 6123-31 du code du travail dispose qu'une dotation complémentaire pour le financement de l'alternance est accordée par France compétences aux opérateurs de compétences lorsque les fonds affectés à la section financière « alternance » sont insuffisants pour prendre en charge les dépenses mentionnées au I de l'article L. 6332-14 (dépenses dites « éligibles » relatives à l'alternance).

b) Un déficit comptable de France compétences de 4,6 Md€ en 2020 dû en grande partie au financement de l'alternance

Au titre de l'année 2020 ont été inscrits en charge dans les comptes des Opco les dépenses pluriannuelles concernant aussi bien les contrats d'apprentissage signés avant le 1^{er} janvier 2020 que ceux signés en 2020, alors que le système ne perçoit comme recettes que la fraction du produit de la Cufpa perçue en 2020 affectée à l'alternance (collecte directe des Opco et mécanisme de péréquation interbranches précédemment décrit). L'écart entre le volume des charges et le volume des produits crée la première année un déficit comptable très important dans le système constitué par les Opco et France compétences, déficit comptable entièrement assumé par France compétences dans le cadre de la péréquation interbranches. Ce déficit se traduira en décaissements et en risques de tension de trésorerie au cours des années suivantes, au fur et à mesure de l'exécution des contrats d'apprentissage.

France compétences établit ses prévisions à partir de deux types d'informations : les prévisions quantitatives et financières réalisées par la Dares (sur la base des flux d'entrées en apprentissage) et la remontée des informations financières des opérateurs de compétences par enquête mensuelle de suivi retraçant les engagements, les paiements, les disponibilités de trésorerie et le prévisionnel des mois à venir.

Ce pilotage a été particulièrement difficile au cours de l'année 2020, notamment en raison des difficultés rencontrées par la Dares pour évaluer les charges liées aux contrats d'apprentissage signés avant le 1^{er} janvier 2020, des retards importants rencontrés par les acteurs (Opco, CFA) dans la reprise de ces contrats et de la difficile adaptation des acteurs à leurs nouvelles missions et aux nouvelles procédures de gestion des contrats, aggravée par le contexte de crise sanitaire.

Les différentes hypothèses présentées en conseil d'administration de France compétences quant à l'évaluation des charges au titre des contrats signés avant le 1^{er} janvier 2020 ont ainsi beaucoup évolué au fur et à mesure de l'année 2020. Finalement, selon les estimations transmises par l'établissement en janvier 2022, le montant d'engagements au titre des contrats signés avant le 1^{er} janvier 2020 s'élève à 3,19 Md€ et l'engagement des nouveaux contrats 2020 à 4,97 Md€.

À l'issue de la gestion 2020, le déficit comptable cumulé des sections alternance des opérateurs de compétences était estimé à 5,8 Md€ (revu à 5,6 Md€ fin 2021) : un engagement du même montant a donc été inscrit en charges dans les comptes de France compétences au titre de la

péréquation interbranches⁶³. Le total des charges au titre de l'alternance a atteint 6,2 Md€ dans les comptes 2020 de France compétences⁶⁴. Compte tenu de l'importance de ses principales charges (alternance 6,2 Md€, plan d'investissement dans les compétences 1,6 Md€ et compte personnel de formation 1,2 Md€) au regard de ses ressources (5,1 Md€), France compétences a présenté un déficit comptable global de 4,6 Md€ en 2020.

2 - Une situation aggravée en 2021

En 2021, la poursuite, bien au-delà des prévisions, de la dynamique de financement des contrats d'apprentissage a aggravé le déséquilibre financier du système : les engagements au titre des contrats d'apprentissage sont passés de 4,5 Md€ dans le budget initial à 7,6 Md€ en mars 2022, du fait de la prise de conscience progressive de la très forte hausse des entrées en apprentissage en 2020 et en 2021. Le total des charges au titre de l'alternance est estimé à 5,8 Md€ (dont 5,4 Md€ de péréquation interbranches dans les comptes 2020 de France compétences). S'il apparaît plus faible qu'en 2020, il est en réalité plus préoccupant car l'exercice 2020 incluait la reprise des engagements au titre des contrats signés avant le 1^{er} janvier 2020 pour 3,19 Md€. Les charges au titre du compte personnel de formation étant également en hausse (2,7 Md€ en 2021), les charges globales de France compétences au titre de 2021 devraient atteindre 10,8 Md€. Malgré l'octroi de deux subventions exceptionnelles de l'État pour un montant total de 2,750 Md€, le déficit prévisionnel de l'opérateur atteindrait 3,2 Md€ pour 2021.

⁶³ Il existe un écart important entre la charge comptable de la péréquation inscrite dans les comptes de l'établissement et les conséquences en termes de trésorerie de l'année : en 2020, seul 1,4 Md€ a été effectivement versé aux opérateurs de compétences au titre de la péréquation 2020 ; un versement de 2,1 Md€ a été réalisé en 2021.

⁶⁴ Outre les versements faits aux Opco pour le financement des CFA et des contrats de professionnalisation, ce montant comprend les versements aux régions pour soutenir le fonctionnement et l'investissement des CFA et les versements à l'ASP au titre de l'aide au permis de conduire.

**Des subventions exceptionnelles à hauteur de 2,75 Md€
et un endettement de court à terme de 1,7 Md€ en 2021
pour éviter la cessation de paiement de France compétences**

Le déséquilibre du système crée des tensions de trésorerie très fortes pour France compétences qui a notamment pour obligation de couvrir les besoins de trésorerie des Opco pour financer les contrats d'apprentissage à travers le mécanisme de la péréquation interbranches.

Une première subvention exceptionnelle de 750 M€ a été accordée à France compétences par la loi de finances initiale pour 2021, financée par la mission budgétaire *Plan de relance*. Le versement du deuxième acompte de celle-ci était conditionné au vote d'un budget de France compétences à l'équilibre pour 2022. Néanmoins, quelques semaines plus tard, le Premier ministre, puis la ministre du travail, ont annoncé le report de la révision des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage à 2022, privant l'opérateur d'un levier de maîtrise de la dépense. La condition de budget à l'équilibre 2022 ne pouvant pas être atteinte, compte tenu de la dynamique de l'apprentissage et des autres lignes de dépenses de l'opérateur, celle-ci a été levée en fin d'année par la deuxième loi de finances rectificative pour 2021.

Malgré cette subvention, l'opérateur prévoyait un déficit de trésorerie de 1,6 Md€ fin 2021. Une consultation des banques a été lancée durant l'été pour la mise à disposition de lignes de trésorerie à hauteur de 2 Md€. Cinq banques ont répondu mais n'ont accordé des concours financiers qu'à une hauteur maximale de 1,725 Md€. Ce montant, même mobilisé en totalité, devait être à peine suffisant pour couvrir les besoins de France compétences à fin 2021. Les prévisions pour l'année 2022 étaient encore plus graves, puisqu'elles estimaient le déficit de trésorerie à 3,6 Md€ à la fin de l'année.

Une deuxième subvention exceptionnelle⁶⁵ de 2 Md€ a été votée en loi de finances rectificative fin 2021. Elle a été justifiée par la nécessité « *de compenser les pertes de recettes de l'établissement, notamment liées à la crise, en raison de la contraction de la masse salariale privée sur laquelle sont directement assises les recettes de France compétences, évaluées au total à 2 Md€ sur la période 2020-2023 par rapport à la trajectoire prévue initialement* ». En réalité, c'est également la très forte hausse des dépenses de l'apprentissage qui rend cette subvention nécessaire. Néanmoins, cet abondement ne sera pas suffisant pour 2022 compte tenu de l'importance du déficit anticipé : France compétences prévoit un besoin de trésorerie excédant le montant des lignes de trésorerie négociées en 2021 dès septembre 2022. Le besoin de trésorerie s'élèverait même à 4,6 Md€ en fin d'année.

⁶⁵ Celle-ci est cette fois-ci portée par le programme 103 de la mission *Travail et emploi*.

Ce déficit de grande ampleur pour 2021, qui apparaît alors que l'effet dû à la mise en œuvre de réforme de l'apprentissage a disparu et que l'établissement a bénéficié d'importantes subventions exceptionnelles, révèle l'ampleur du déséquilibre du système de financement de la formation professionnelle et de l'alternance, dû notamment à la forte dynamique des dépenses de l'apprentissage et du compte personnel de formation.

3 - Un coût total des contrats d'apprentissage qui excède les capacités actuelles de financement du système

Le tableau suivant présente le montant des engagements des Opco et des versements effectués par les Opco aux CFA au titre du financement des contrats d'apprentissage.

Tableau n° 11 : prévisions de financement des contrats d'apprentissage

<i>En M€</i>	Engagements			Paiements		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
<i>Contrats signés avant le 1^{er} janvier 2020</i>	3 194			1 989	971	234
<i>Contrats d'apprentissage signés en 2020</i>	4 973			528	2 840	1 605
<i>Contrats d'apprentissage signés en 2021</i>		7 601			1 477	4 431
<i>Contrats d'apprentissage signés en 2022</i>			8 210			1 560
<i>Total général</i>	8 167	7 601	8 210	2 517	5 288	7 830

Source : juridictions financières d'après données France compétences (engagements et décaissements pour contrats 2020 et antérieurs, engagements 2021 et 2022). Estimation du rythme de décaissement pour 2021 et 2022 de 19 % l'année de l'engagement et de 58 % la deuxième année.

Il repose sur une hypothèse d'environ 700 000 contrats signés en 2021 et en 2022, et de reports d'engagements de contrats de 2020 sur 2021 et de 2021 sur 2022, compte tenu des retards d'enregistrement rencontrés.

Il met en lumière les retards de paiement des opérateurs de compétences au titre de l'année 2020 : les versements n'auraient atteint que 2,5 Md€ au total. Ces retards sont dus aux grandes difficultés qui ont été rencontrées pour la reprise des contrats signés avant le 1^{er} janvier 2020 et

l'enregistrement des nouveaux contrats. Ils ont entraîné un rebond des paiements en 2021.

Le montant des versements atteindrait 5,3 Md€ en 2021 et 7,8 Md€ en 2022, soit 81 % du produit attendu de la Cufpa en 2022 (9,6 Md€). Ces montants dépassent largement les estimations initiales de la réforme selon lesquelles les dépenses au titre de l'apprentissage et du compte personnel de formation représenteraient la moitié du rendement de la Cufpa.

Conformément à l'article R. 6123-25 du code du travail, l'enveloppe affectée à l'alternance par le conseil d'administration de France compétences peut être comprise entre 55 % et 83 % des contributions des employeurs, déduction faite de l'enveloppe affectée au Plan d'investissement dans les compétences (PIC, 1,6 Md€), soit un montant maximal de 6,55 Md€. Retenir cette enveloppe pour l'alternance supposerait que les autres enveloppes financées par France compétences soient très basses, notamment celle du compte personnel de formation, ce qui est en réalité impossible compte tenu de la dynamique de cette dépense de guichet.

Compte tenu des autres dépenses de la section alternance⁶⁶, le montant disponible pour financer les contrats d'apprentissage et leurs frais annexes dans les conditions actuelles serait limité à 4,7 Md€.

Selon la consolidation des données des opérateurs de compétences⁶⁷, on évalue le coût d'engagement pluriannuel moyen d'un contrat d'apprentissage en 2020 à 12 647 € hors frais annexes et à 13 265 € en incluant les frais annexes (soit un surcoût de 5 %).

Sous réserve que le coût d'engagement moyen reste constant⁶⁸ et si l'on intègre un taux de rupture de 20 %⁶⁹, le système actuel n'est pas en

⁶⁶ Contrats de professionnalisation (660 M€), Pro-A (100 M€), dépenses non éligibles à la péréquation (300 M€), frais de fonctionnement des Opco (470 M€), enveloppes régionales (318 M€), Financement du CNFPT pour l'apprentissage dans le secteur public (30 M€).

⁶⁷ Résultats de l'enquête Flash alternance décembre 2020 sur les contrats engagés en 2020.

⁶⁸ Cette hypothèse conduit à minorer le coût d'engagement total car la déformation des entrées vers l'enseignement supérieur entraîne une augmentation du coût moyen d'engagement.

⁶⁹ Les estimations financières de la Dares et de France compétences sont fondées sur un taux de rupture moyen de 20 %. Or, en parallèle, les acteurs sont engagés à améliorer l'accompagnement des apprentis afin d'éviter les ruptures, ce qui pourrait avoir pour conséquence une baisse de ce taux moyen. En outre, le taux de rupture diminue nettement avec l'élévation du niveau de diplômes préparés. Le développement actuel de l'apprentissage vers l'enseignement supérieur aura nécessairement pour conséquence une baisse du taux moyen de rupture de contrat.

mesure de financer plus de 440 000 nouveaux contrats d'apprentissage, niveau bien inférieur à la réalité des entrées 2020 et 2021.

Tableau n° 12 : estimation de la soutenabilité des entrées en apprentissage (secteur privé) en 2022 dans les conditions actuelles de financement en fonction du nombre d'entrées

<i>En M€ (sauf nombre d'entrées)</i>	Nb entrées 2019	Nb entrées 2020	Nb entrées 2021
<i>Nombre d'entrées en apprentissage</i>	354 368	511 034	710 297
<i>Montant d'engagement</i>	4 701	6 779	9 422
<i>Montant d'engagement - 20 % (ruptures)</i>	3 761	5 423	7 538
<i>Ressource maximale</i>	4 672	4 672	4 672
<i>Ressource maximale - coût d'engagement</i>	911	- 751	- 2 866

Source : juridictions financières – données Dares pour nombre d'entrées

La complexité des principes de gestion financière entre France compétences et les opérateurs de compétences, sur la base d'un budget d'engagement et le manque de précisions sur les conséquences en termes de trésorerie, rendent le système peu transparent, ce qui est particulièrement préoccupant au regard de l'importance des montants en jeu, de la situation financière de France compétences et du sous-financement du système.

C - Un financement de l'alternance à redéfinir

L'écart très important entre les ressources et les dépenses de l'actuel système de formation professionnelle et d'alternance impose de mettre en place des mesures fortes afin d'atteindre l'équilibre financier. Celles-ci concernent particulièrement l'apprentissage, premier poste de dépenses de France compétences. Compte tenu de l'ampleur du déséquilibre financier, ces mesures doivent porter à la fois sur la limitation des dépenses d'apprentissage et sur l'accroissement de l'enveloppe de financement disponible. Une incertitude demeure cependant sur les conséquences que pourrait avoir la fin des aides exceptionnelles sur le niveau des entrées en apprentissage en 2022.

Les leviers d'action présentés ci-après ont pour objectif de réduire l'écart entre les ressources et les dépenses de l'apprentissage mais ne constituent pas un scénario de bouclage du financement, qui devra être ajusté, d'une part, aux conclusions de l'analyse du coût de revient des

diplômes et à la dynamique des entrées en apprentissage en 2021 et, d'autre part, aux choix de priorités faits par les pouvoirs publics (notamment le maintien d'un objectif de développement massif de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur). Si certains leviers concernant l'augmentation des ressources de l'alternance nécessitent des modifications législatives, les pistes de limitation des dépenses peuvent être mises en œuvre sans délai.

1 - Des mesures à prendre sans délai pour limiter les dépenses

Les principales options sont la redéfinition des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et la fin de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis.

Revenir au régime de droit commun des aides aux employeurs

La suppression des aides exceptionnelles aux employeurs, qui ont puissamment participé à la hausse de 2020 et 2021, en particulier dans l'enseignement supérieur, permettrait certainement de revenir à un étiaje plus conforme aux capacités de financement du système et de mettre fin à certains effets d'aubaine. Le retour à une répartition de l'alternance entre les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation plus proche de celle constatée avant 2020 serait également moins coûteux. Il pourrait également être envisagé de moduler l'aide aux employeurs selon les filières et les niveaux de diplôme cibles, comme la Cour l'a déjà recommandé⁷⁰.

Ajuster les niveaux de prise en charge des contrats à la réalité du coût de revient des formations

Le premier exercice de définition des niveaux de prise en charge a entraîné une hausse du coût unitaire de l'apprentissage⁷¹. Si les CFA doivent désormais prendre en charge de nouvelles missions (accompagnement des apprentis, démarche qualité, etc.), une marge existe pour revenir à des niveaux de financement correspondant mieux à un coût de revient réel.

Sur la base d'une hypothèse de 700 000 entrées en 2022, une baisse globale de 10 % des niveaux de prise en charge entraînerait une économie de 773 M€ sur les engagements 2022, et de 1,5 Md€ pour 20 % de baisse.

⁷⁰ Cour des comptes, « Le plan #1jeune1solution en faveur de l'emploi des jeunes », rapport public annuel, février 2022.

⁷¹ Évaluée, comme on l'a vu *supra*, par les juridictions financières à au moins 17 % et à environ 20 % par France compétences.

Toutefois, la régulation ne viserait pas une réduction uniforme des niveaux actuels de prise en charge, mais une redéfinition approfondie de ceux-ci. Contrairement à ce qui s'est produit en 2019, France compétences pourrait s'appuyer sur la base des données de comptabilité analytique transmises par les CFA à l'été 2021 et une comparaison avec les coûts moyens des diplômés de même niveau dans le même domaine de spécialité. L'opérateur définirait ainsi le coût de revient de chaque diplôme et proposerait aux branches de fixer sur cette base le niveau de prise en charge. Les valeurs de carence retenues doivent être cohérentes en matière de coût selon le niveau et le secteur du diplôme, afin notamment de tenir compte d'une différence de coût de l'infrastructure et des équipements.

En outre, rémunérer différemment une même prestation de formation selon les branches des employeurs d'apprentis n'est pas justifié, alors que le financement provient d'une même source, la contribution des entreprises, globalisée au niveau de France compétences. Il est donc nécessaire d'encadrer strictement la capacité de modulation des branches. Celles-ci devraient ainsi justifier tout écart avec la valeur proposée par France compétences.

L'analyse des coûts de revient des diplômés devra néanmoins être poursuivie au cours des prochaines années, l'année 2020 étant atypique, caractérisée par les mois de fermeture des CFA qui ont pu entraîner pour certains d'entre eux une baisse des dépenses de fonctionnement ou pour d'autres une hausse (achats informatiques). Enfin, le manque de fiabilité de la comptabilité analytique des établissements d'enseignement supérieur, ainsi que le mode de financement particulier des CFA hors les murs (versement d'une partie du financement aux établissements) peuvent conduire à fausser l'analyse du coût de revient des diplômés de l'enseignement supérieur.

Minorer les niveaux de prise en charge des apprentis accueillis au sein d'établissements bénéficiant de financements publics

La loi prévoit la possibilité d'instaurer une modulation des niveaux de prise en charge lorsqu'il existe d'autres sources de financement public, mais le décret de mise en œuvre de cette minoration n'a toujours pas été publié. La mise en œuvre de cette mesure pour les établissements relevant de l'éducation nationale, de l'enseignement agricole et pour les établissements d'enseignement supérieur publics apparaît tout à fait cohérente, compte tenu du fait qu'une partie de leurs charges est financée par ailleurs (infrastructure, salaire des enseignants). La minoration doit être particulièrement forte dans le cas d'apprentis accueillis au sein de classes mixtes (un décret est en préparation à cet effet). L'économie serait cependant assez marginale si la minoration se limite aux classes mixtes.

Envisager si nécessaire un plafonnement du niveau de prise en charge des contrats pour les diplômés de niveau 6 et plus

Le déport des contrats de professionnalisation, dont l'accès à la péréquation était plafonné à 6 000 € par contrat⁷², vers l'apprentissage mieux rémunéré pour les CFA semble avoir été particulièrement fréquent dans l'enseignement supérieur. Il serait envisageable de mettre en œuvre le même type de financement pour les apprentis préparant un diplôme supérieur au niveau 6 : un plafonnement du niveau de prise en charge des contrats avec une possibilité de reste à charge facturé par les CFA aux employeurs. Cette disposition serait plus facile à accepter pour les niveaux de diplôme les plus élevés car les apprentis sont plus âgés, déjà diplômés d'un diplôme de niveau bac+2 et les employeurs sont en moyenne des entreprises de plus grande taille.

2 - Des leviers en ressources

Dans le système actuel de financement de l'apprentissage, les aides aux employeurs sont financées par le budget de l'État, tandis que les ressources affectées au financement des contrats d'apprentissage sont constituées d'une fraction des recettes de France compétences (principalement issues de la Cufpa), que l'État a abondées en 2021 par d'importantes subventions exceptionnelles. La croissance des besoins de financement des contrats d'apprentissage pose la question du partage du financement entre les entreprises et l'État.

Plusieurs options permettraient d'augmenter les recettes apportées par les entreprises.

Mettre fin aux exonérations spécifiques de la taxe d'apprentissage

Une option écartée lors du débat parlementaire sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel consistait à supprimer l'ensemble des exonérations relatives à la taxe d'apprentissage. En effet, certaines catégories d'entreprises sont exonérées du paiement de la taxe (0,68 % de la masse salariale) soit en raison des caractéristiques de l'entreprise (les petites entreprises occupant un ou plusieurs apprentis et dont la masse salariale est inférieure à six fois le Smic annuel), soit en

⁷² Ce montant pouvait être majoré à 8 000 € pour les contrats à destination des publics prioritaires (personnes de 16 à 25 ans sans diplôme de l'enseignement technologique ou professionnel, demandeurs d'emploi de plus d'un an, bénéficiaires des minima sociaux) et à 12 000 € pour ceux conclus avec des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (arrêté du 2 septembre 2020).

raison de leur nature (personnes morales intégralement exonérées de l'impôt sur les sociétés, personnes imposées au titre des bénéficiaires non commerciaux). Près de 890 000 entreprises sont assujetties à la taxe d'apprentissage alors que près de 1,4 million d'entreprises contribuent en matière de formation professionnelle continue. La fin du régime de ces exonérations aurait conduit à une augmentation de l'ordre de 600 M€ de prélèvements obligatoires (estimation 2018).

En particulier, les exonérations en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, issues historiquement du droit local, apparaissent désormais difficiles à justifier.

Compléter le financement par des contributions conventionnelles

Le projet de loi de finances initiale pour 2021 prévoyait la possibilité d'affecter des contributions conventionnelles au financement de l'apprentissage (art. 269). Cette disposition inscrite en loi de finances a été censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'elle n'affectait pas directement les dépenses budgétaires de l'année. Cette possibilité pourrait être reprise dans un autre véhicule législatif.

Compléter par un financement des employeurs d'apprenti

La possibilité pour les CFA de facturer un reste à charge aux employeurs d'apprenti existe déjà mais est peu mise en œuvre, les CFA craignant de perdre des apprentis du fait du refus de participation des employeurs. La mise en œuvre d'un plafonnement des niveaux de prise en charge associé à un reste à charge pour les employeurs d'apprenti serait néanmoins intéressante dans certaines situations (cf. *supra*).

Le soutien à un développement massif de l'apprentissage pourrait aussi requérir d'augmenter de manière pérenne les ressources issues de la Cufpa en augmentant le taux de la taxe d'apprentissage et de prévoir le versement d'une subvention annuelle de l'État à France compétences (si une réduction très significative, voire une suppression, de la dotation versée par France compétences au budget de l'État au titre de la formation des demandeurs d'emploi ne suffisait pas).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'étude d'impact de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ne présentait pas d'analyse de la soutenabilité financière de la réforme de l'apprentissage. Les hypothèses qui sous-tendaient la réforme ont été complètement remises en cause dès la première année de sa pleine application : la hausse des entrées en apprentissage a été massive (+ 15 % en 2019, + 42 % en 2020 et + 39 % en 2021), le coût unitaire par apprenti a augmenté d'au moins 17 % et la crise sanitaire a entraîné une baisse de recettes évaluée à 1,5 Md€ pour la période 2020-2022.

La détermination des niveaux de prise en charge par les branches professionnelles a été réalisée en 2019 sur des bases fragiles. Elle a conduit à des niveaux de prise en charge élevés et à des écarts injustifiés entre formations de même niveau et de même domaine, que la régulation réalisée par France compétences n'a pas permis de réduire suffisamment, compte tenu de son manque de connaissance du coût des formations.

L'augmentation du coût unitaire de l'apprentissage, conjuguée à la très forte hausse des entrées entre 2019 et 2021 et au dynamisme de ses autres charges, conduit à un déficit très important de France compétences en 2020 (4,6 Md€) et 2021 (3,2 Md€). Ces déficits entraînent des difficultés importantes de trésorerie, résolues en 2021 par la négociation de lignes de trésorerie auprès de banques à hauteur de 1,7 Md€ et des subventions exceptionnelles de l'État à hauteur de 2,75 Md€. Mais de nouvelles difficultés de trésorerie sont prévues dès l'été 2022.

L'ampleur inédite de cette dégradation financière impose de prendre des mesures fortes d'équilibrage du système d'alternance, en mobilisant tous les paramètres : les ressources disponibles, le coût moyen par contrat d'apprentissage, ainsi que le nombre d'entrées en apprentissage, dont une partie pourrait se reporter sans dommage sur les contrats de professionnalisation, moins coûteux. Au-delà de la redéfinition à court terme des niveaux de prise en charge, il importe de définir une stratégie nationale de l'alternance pour le moyen terme, déterminant des objectifs de développement, des leviers en dépenses et en recettes et une trajectoire de financement associée.

En matière de dépenses, les aides aux employeurs pourraient être modulées en fonction des objectifs de développement de l'apprentissage. En matière de recettes, plusieurs pistes sont envisageables, comme la suppression des exonérations de taxe d'apprentissage, le recours à des contributions conventionnelles définies par accord collectif de branche, le développement de restes à charge pour certains employeurs. Une augmentation de la contribution des entreprises comme la création d'une

subvention annuelle de l'État à France compétences pourraient également être envisagées, si l'objectif consiste à poursuivre le développement de l'apprentissage dans des proportions aussi importantes.

Compte tenu de la situation globale des finances publiques, il est particulièrement important que la stratégie nationale de l'alternance veille à l'efficacité de la dépense publique en priorisant les situations où l'apprentissage apporte une réelle plus-value et en évitant les effets d'aubaine.

Sur la question du financement de l'apprentissage, les juridictions financières formulent les recommandations suivantes :

- 1. Supprimer les exonérations spécifiques d'assiette de taxe d'apprentissage non justifiées et mettre fin au taux modéré en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de Moselle (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère chargé des comptes publics). ;*
 - 2. Définir une stratégie nationale de l'alternance identifiant les objectifs prioritaires de développement et en déduire la stratégie de financement correspondante (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, ministère chargé des comptes publics) ;*
 - 3. Redéfinir pour la rentrée 2022 les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage en :*
 - définissant les niveaux recommandés par France compétences au plus près du coût de revient des diplômés ;*
 - imposant aux branches professionnelles de justifier tout écart à ce niveau ;*
 - modulant à la baisse les niveaux de prise en charge correspondant à la formation d'apprentis accueillis au sein d'établissements bénéficiant de financements publics ;*

et proportionner le financement effectif des CFA à la durée de la formation et non à la durée du contrat d'apprentissage (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, France compétences) ;
 - 4. Mettre fin aux aides exceptionnelles versées aux employeurs d'alternants d'alternants (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère chargé des comptes publics) .*
-

Chapitre III

Des limites persistantes et de nouveaux risques

Les travaux préparatoires à la réforme de 2018 avaient identifié des points d'achoppement de longue date de la politique d'apprentissage : stagnation des effectifs dans les premiers niveaux de qualification, gouvernance complexe avec une multiplicité d'acteurs, défaut d'information et d'orientation des jeunes. Ces défis demeurent aujourd'hui, que la réforme ait cherché à y apporter une réponse ou non. S'y ajoutent de nouvelles interrogations quant aux effets de moyen terme de la libéralisation de l'offre de formation.

I - Un accès toujours limité pour les jeunes d'âge scolaire et pour les jeunes éloignés de l'emploi

C'est pour les jeunes diplômés des niveaux CAP et baccalauréat professionnel que la formation en apprentissage favorise le plus fortement l'insertion professionnelle. Or, le nombre d'apprentis préparant des diplômes de l'enseignement secondaire a fortement baissé entre 2000 et 2017⁷³. Comme cela a été vu dans le premier chapitre, il a peu augmenté depuis 2017, à la différence de l'enseignement supérieur.

⁷³ Pour le niveau 3 (principalement CAP aujourd'hui), le nombre d'apprentis a baissé de 245 000 à la rentrée scolaire 2000 à 163 000 à la rentrée scolaire 2017 selon les

A - Des difficultés spécifiques pour l'accès à l'apprentissage des jeunes d'âge scolaire

Le phénomène principal constaté depuis quinze ans est la diminution de l'apprentissage dans la classe d'âge 16-18 ans : 9,1 % des jeunes de 16 ans et 9,6 % des jeunes de 17 ans étaient apprentis pendant l'année scolaire 2005-2006 ; pour les classes d'âge équivalentes, en 2019-2020, ils ne sont plus que respectivement 5,6 % et 6,7 %.

**Tableau n° 13 : part des apprentis dans la population totale
des classes d'âge**

âge*	2005-2006	2009-2010	2018-2019	2019-2020
15 ans	1,0 %	2,5 %	2,6 %	2,8 %
16 ans	9,1 %	7,2 %	5,6 %	5,6 %
17 ans	9,6 %	9,2 %	6,7 %	6,7 %
18 ans	8,0 %	6,3 %	7,6 %	8,2 %
19 ans	6,5 %	7,1 %	7,3 %	7,7 %

* Il s'agit de l'âge au début de l'année civile. Sont ainsi classés « 16 ans » pour l'année scolaire 2019-2020 tous les jeunes nés en 2003, qui ont donc en moyenne un peu plus de 16 ans au début de l'année scolaire et 17 ans à la fin de celle-ci.

Source : ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports

Comme on l'a vu au premier chapitre, les jeunes mineurs, qui représentaient encore un tiers des entrées en apprentissage en 2019, n'en représentent plus que 18,8 % en 2021, alors que la part des jeunes de 18 à 20 ans est en constante augmentation et représente 36,5 % des entrées en 2021. L'écart entre les mineurs et les catégories d'âge supérieures a très fortement augmenté ces dernières années.

En matière d'apprentissage, il existe donc une spécificité forte pour les jeunes de moins de 18 ans ; le développement de leur accès aux formations en apprentissage est entravé par des freins particuliers.

chiffres du ministère chargé de l'éducation nationale. La hausse du nombre d'apprentis en niveau 4 (baccalauréat professionnel et brevet professionnel principalement) pendant la même période, passant de 69 000 à 101 000, ne compense pas la baisse du niveau 3. Cette baisse globale de 50 000 (soit 15 %) ne s'explique que partiellement par une baisse démographique ou une relative désaffection de la voie professionnelle puisque les effectifs de la voie scolaire professionnelle n'ont baissé dans le même temps que de 60 000 sur 705 000, soit 9 %.

1 - Des élèves de plus en plus jeunes en CAP et baccalauréat professionnel

Les jeunes d'âge scolaire ont par définition quelques années de moins que les étudiants de l'enseignement supérieur. Cela a un impact important sur les modes de formation suivis car l'apprentissage n'est pas choisi de la même manière à 15-16 ans qu'à 19-20 ans ou plus tard. De plus, les âges d'entrée en formation et le positionnement vis-à-vis de l'apprentissage ont changé depuis le début des années 2000. Par ailleurs, cela joue aussi par rapport aux pratiques de recrutement des employeurs.

Du fait de la politique de réduction du nombre de redoublements, les élèves arrivent de plus en plus jeunes en fin de classe de troisième, moment crucial pour l'orientation vers la voie professionnelle et éventuellement vers l'apprentissage. Près de 85 % des jeunes entrent aujourd'hui en classe de seconde « à l'heure ou en avance », alors qu'ils n'étaient que 60 % en 2005. Au moment du choix éventuel vers la voie professionnelle, l'élève est donc souvent plus jeune que par le passé : la part des entrants dans la voie professionnelle ayant 15 ans ou moins a augmenté de 25 % en 2005 à 61 % en 2020.

Cet abaissement de l'âge moyen de l'entrée en seconde professionnelle ou en première année de CAP se heurte en particulier au fait que de nombreux métiers n'autorisent pas le statut d'apprenti avant 16 ans pour des raisons de sécurité. De plus, faute de maturité suffisante, le jeune de 15 ans peut être moins facilement employable par une entreprise.

L'entrée en apprentissage ne se fait plus que minoritairement directement après la classe de troisième. Or, quand la préparation à un CAP ou un baccalauréat professionnel est engagée sous statut scolaire, il est plus difficile de basculer au cours de la formation sous statut d'apprenti. L'impact sur le nombre d'apprentis des niveaux 3 et 4 est important et explique pour partie la baisse de 15 % constatée entre 2000 et 2017.

Cette évolution, qui n'est pas toujours suffisamment prise en compte dans les analyses de l'apprentissage, est l'une des raisons pour lesquelles le ministère de l'éducation nationale développe des « passerelles » facilitant les réorientations en cours de scolarité et retarde dans beaucoup de filières le choix de la spécialisation du baccalauréat professionnel à la fin de classe de seconde, ce qui peut faciliter l'accès à l'apprentissage car les élèves sont alors plus âgés qu'en fin de classe de troisième.

2 - Une attractivité de l'apprentissage moins forte pour les apprentis les plus jeunes et leurs employeurs

D'autres facteurs peuvent expliquer la baisse d'attractivité pour les jeunes d'âge scolaire :

- la réforme de 2009 de la voie professionnelle, en créant le baccalauréat professionnel en trois ans et en faisant progressivement disparaître le BEP, a entraîné un transfert d'élèves d'une formation en deux ans de niveau 3 (le CAP et le BEP), pour laquelle l'apprentissage est plus fréquent, vers une formation en trois ans de niveau 4 (le baccalauréat professionnel), où l'apprentissage est moins commun ou plus tardif.
- une offre insuffisante ou pas toujours adaptée de contrats d'apprentissage de la part des entreprises avec plusieurs origines :
 - une réticence à employer des très jeunes dont la maturité est insuffisante et le comportement parfois peu conforme avec les exigences de l'entreprise ;
 - des disparités sectorielles importantes avec les effets de long terme de la désindustrialisation⁷⁴ et, plus récemment, des offres d'apprentissage non satisfaites dans des métiers qui n'attirent pas suffisamment les plus jeunes ou des offres en nombre trop limité dans les métiers attractifs ;
 - un éloignement géographique pénalisant dans des zones rurales des jeunes qui ne peuvent encore avoir le permis de conduire ou hésitent devant des trajets trop longs.
- les souhaits des jeunes qui ont évolué, soit que l'apprentissage à 16 ans ou 17 ans apparaisse désormais comme trop dur, soit que la motivation financière ait baissé d'intensité.

En effet, le choix de l'apprentissage est perçu comme exigeant. Les trois motivations principales des très jeunes pour rejoindre l'apprentissage sont d'échapper à l'école (ou, plus exactement, de réduire les heures d'enseignement des savoirs généraux théoriques), de connaître le monde professionnel et de percevoir un salaire. Mais la contrepartie est relativement lourde car il leur faut acquérir les mêmes connaissances théoriques que les élèves préparant les diplômes par la voie scolaire tout en passant beaucoup plus d'heures en entreprise où, de plus, l'employeur

⁷⁴ Il est intéressant de constater que la forte augmentation récente de l'apprentissage se fait principalement dans l'enseignement supérieur, où les contrats dans le secteur des services sont majoritaires, alors que pour le secondaire, où le secteur de la production offre près de 70 % des contrats, il n'augmente que très peu.

attend d'eux (qui ont signé un contrat de travail) davantage que de simples stagiaires. Leur semaine de travail n'est pas de 30 heures comme les élèves de la voie scolaire, mais de 35 heures. Et ils ne bénéficient pas des vacances scolaires, mais seulement des jours de congés auxquels ont droit les autres salariés des entreprises dans lesquelles ils travaillent.

Prendre ces engagements et accepter ce mode de vie à 15 ou 16 ans, alors que la majorité des jeunes suit le rythme scolaire, n'est pas aisé. Les analyses précédentes montrent que la question de l'âge est majeure pour l'accès à l'apprentissage et doit être davantage prise en compte pour fixer des objectifs pour les apprentis mineurs ou de l'enseignement secondaire et pour les apprentis majeurs ou de l'enseignement supérieur et pour adapter les politiques.

3 - Une origine sociale souvent moins favorisée en voie professionnelle qu'en voie générale ou que dans l'enseignement supérieur

Alors que les enfants de cadres, d'enseignants et de parents exerçant des professions libérales constituent un peu plus de 30 % des effectifs des lycées généraux et technologiques et environ 35 % des établissements de l'enseignement supérieur, ils ne représentent que 7 % des élèves en baccalauréat professionnel et 4 % des élèves en CAP. À l'inverse, les enfants d'ouvriers forment un tiers des effectifs de la voie professionnelle, contre seulement 19 % de la voie générale et technologique et 12 % de l'enseignement supérieur. De même, les enfants d'inactifs (principalement personnes en recherche d'emploi) constituent moins de 7 % des effectifs de la voie générale et technologique contre 16 % de ceux des CAP et 29 % de ceux du baccalauréat professionnel.

Cette différenciation sociale a au moins deux effets majeurs sur l'orientation des plus jeunes vers l'apprentissage :

- d'une part, la motivation financière peut être forte pour beaucoup de ces élèves et de leurs familles, les poussant davantage que les élèves de milieux plus favorisés à se diriger vers des contrats rémunérés d'apprentis (et en corollaire, les freins financiers décrits ci-après ont une incidence plus grande) ;
- d'autre part, la recherche d'entreprise peut s'avérer plus difficile en raison d'un certain manque de relations des parents et d'une possible moindre aisance sociale des jeunes, d'où l'importance des dispositifs d'accompagnement décrits *infra* (prépa-apprentissage, accompagnement dans la recherche d'entreprise, etc.).

Parmi les objectifs de la politique de la ville figure le doublement du nombre d'apprentis issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville pour le porter à 35 000 en 2022⁷⁵. Pour ce faire, l'ouverture de nouveaux CFA et le développement des préparations à l'apprentissage sont recherchés.

Avec l'éducation prioritaire, l'éducation nationale dispose d'un outil spécifique. Beaucoup des collèges de ces quartiers sont en effet classés en « REP » ou « REP + », disposant de plus de moyens que des collèges classiques et ayant mis en place davantage de réseaux et de coordinations pour accompagner les élèves. Pourtant, seuls 10 % des élèves ayant formulé un vœu pour l'apprentissage dans Affelnet proviennent de collèges de l'éducation prioritaire, qui scolarisent pourtant un peu plus de 20 % du total des collégiens et qui orientent davantage leurs élèves vers la voie professionnelle que les autres collèges. Il y a là un écart préoccupant dont les causes devraient être davantage étudiées : faible motivation suscitée par le salaire d'apprenti alors que les familles ont en moyenne des revenus modestes, réticence à s'engager dans une voie de formation à forte exigence sur la vie quotidienne, peur du monde professionnel, méconnaissance du dispositif, absence de moyens de transports, etc.

En tout état de cause, il semble nécessaire de sensibiliser davantage les enseignants et encadrants des collèges en REP et REP+ aux débouchés vers l'apprentissage et de renforcer les liens de ces collèges avec les prépa-apprentissage et les CFA.

B - Les limites des dispositifs d'orientation et de réorientation vers l'apprentissage

1 - Des marges de progrès concernant l'orientation à la fin de la classe de troisième

a) Une amélioration récente de l'image de l'apprentissage

L'orientation des jeunes en âge scolaire est très dépendante de l'image des différentes filières. En France, contrairement à certains pays comme l'Allemagne ou la Suisse, la voie professionnelle et l'apprentissage sont souvent perçus comme étant avant tout destinés aux élèves qui ne

⁷⁵ Parmi les entrants en contrat d'apprentissage, la part des jeunes résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville est en augmentation : elle est passée de 5,9 % en 2016 à 7,4 % en 2021.

parviennent pas à suivre l'enseignement général et qui ont des difficultés dans les matières théoriques. Elle apparaît ainsi comme une voie choisie par défaut et son image en pâtit en cohérence avec une certaine dévalorisation des métiers manuels dans notre pays. La situation est toutefois en train d'évoluer sous l'effet de plusieurs facteurs :

- les pouvoirs publics continuent à afficher leur volonté d'augmenter fortement le nombre de jeunes en apprentissage, mènent des campagnes de communication pour améliorer l'image de la voie professionnelle et prennent désormais des mesures concrètes à l'appui de la priorité affichée ;
- les exemples étrangers sont mieux connus, contribuant à rendre positive la perception d'une voie professionnelle vue comme une formation adaptée à certains élèves et pouvant offrir de bons résultats d'insertion scolaire et professionnelle ;
- le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur ces dernières années a amélioré son image, y compris dans l'enseignement secondaire.

b) Des sources d'information foisonnantes

L'information du grand public sur l'apprentissage, foisonnante sur internet, ne permet pourtant pas toujours d'en comprendre la nature, ni l'organisation. Le site #1jeune1solution présente de nombreuses informations destinées au grand public. Le portail de l'alternance est en cours de refonte afin d'intégrer de nouveaux outils (cartographie de l'offre de formation, offres d'emploi, etc.). De nombreux organismes, certains spécifiques comme l'Onisep⁷⁶, concourent à l'information plus spécialisée en rédigeant, publiant ou mettant en ligne de nombreuses brochures et notices.

Malgré tout, les études consultées et les avis d'apprentis recueillis au cours de la présente enquête montrent que l'information initiale des jeunes d'âge scolaire sur l'apprentissage vient marginalement de ces sources et davantage des proches et des enseignants.

⁷⁶ L'Onisep (Office national d'information sur les enseignements et les professions) est un établissement public sous tutelle du ministère chargé de l'éducation nationale qui élabore et diffuse l'information sur les métiers et les formations auprès des élèves, des parents et des équipes éducatives. Il joue un rôle central en matière d'information sur les formations scolaires et professionnelles.

c) Une multiplicité d'intervenants au détriment de l'efficacité du système

Au-delà de l'accès à l'information, l'orientation plus personnalisée joue un rôle important dans les choix des jeunes d'âge scolaire (le rôle est moindre pour les jeunes en études supérieures ayant accès à plus d'informations et ayant une maturité plus grande). L'orientation vers l'alternance, malgré des améliorations récentes, présente encore des faiblesses significatives.

Une multiplicité d'intervenants contribue à l'orientation des jeunes. Dans son rapport de juin 2020 sur *L'orientation tout au long de la vie en Nouvelle-Aquitaine*⁷⁷, le Ceser de Nouvelle-Aquitaine a recensé dix acteurs ou réseaux d'acteurs différents sur son territoire. Il estime ainsi que « *la diversité des intervenants nécessite une meilleure coordination au niveau local et une définition précise du périmètre de chacun, face à certaines résistances, au manque de formation ou à l'absence de motivation collective* ».

Dans un rapport d'octobre 2021, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche pointe également la multiplicité des acteurs et recommande de « *définir dans un texte de politique générale les attendus ministériels en matière d'orientation. La coordination des nombreux acteurs censés intervenir auprès des élèves et des étudiants nécessite de préciser ce que les ministères attendent précisément de chacun d'entre eux et à quel projet commun ils contribuent* »⁷⁸.

Ces analyses ont été corroborées par les enquêtes réalisées par les juridictions financières en région : c'est par la voie des échanges avec leurs proches que la quasi-totalité des jeunes d'âge scolaire interrogés en lycée professionnel ou en CFA ont connu l'apprentissage. Ces jeunes font généralement appel aux CIO⁷⁹ une fois l'orientation choisie pour en connaître les modalités pratiques. Il n'est donc pas certain que le nombre élevé d'acteurs ayant un rôle d'information en matière d'orientation soit un gage d'efficacité, particulièrement pour les jeunes d'âge scolaire.

⁷⁷ Ceser Nouvelle-Aquitaine, *L'orientation tout au long de la vie en Nouvelle-Aquitaine*, juin 2020.

⁷⁸ IGESR, *L'orientation, de la 4^{ème} au master*, octobre 2021.

⁷⁹ Centres d'information et d'orientation, qui sont des services publics gratuits de l'éducation nationale où des psychologues de l'éducation nationale (PsyEN) reçoivent toute personne souhaitant s'informer ou s'entretenir sur leur orientation scolaire et professionnelle. Les PsyEN suivent en particulier les établissements scolaires avec potentiellement un nombre très élevé d'élèves pouvant s'adresser à eux (par exemple, environ 1 500 pour chacun des six PsyEN du CIO du Sud-Gironde).

Ainsi, certaines statistiques soulèvent des interrogations, en particulier celle sur l'origine des apprentis de niveau 4. Les diplômes de niveau 4 (principalement baccalauréat professionnel et brevet professionnel) se préparent en principe à partir de la classe de seconde ou équivalent, donc à la sortie de la classe de troisième. En réalité, selon les statistiques du ministère de l'éducation nationale réalisées sur l'année scolaire 2019/2020, seuls 14 % des apprentis de ce niveau sortent directement de la classe de troisième. Pour les autres les situations sont diverses :

- 18 % viennent de la voie scolaire du lycée professionnel : il n'y a pas forcément changement d'orientation mais un choix de l'apprentissage effectué non à l'entrée de seconde mais en cours de seconde, de première ou en terminale ;
- 10 % viennent du lycée général ou technologique : il y a donc changement d'orientation (avec peut-être erreur d'orientation au départ) ;
- 40 % viennent de l'apprentissage de niveau 3 (CAP principalement) : il s'agit pour une grande partie de poursuites d'études⁸⁰, mais aussi, dans certains cas, d'erreurs d'orientation de départ (pour certains de ces apprentis, il aurait été plus adapté de commencer directement par une formation à un diplôme de niveau 4).

Au total, avec des structures trop nombreuses et insuffisamment coordonnées en matière d'orientation et des erreurs d'orientation en nombre probablement non négligeable, le dispositif actuel comporte des marges de progrès certaines.

*d) Des progrès récents au sein de l'éducation nationale
mais des limites qui perdurent*

Une des difficultés traditionnelles de l'orientation des élèves en fin de troisième vers la voie professionnelle était la priorité presque toujours

⁸⁰ En particulier pour les jeunes préparant un brevet professionnel, qui forment plus du tiers des apprentis de niveau 4. En effet, le brevet professionnel nécessite l'obtention préalable d'un CAP et propose une formation plus axée sur la pratique professionnelle pour un niveau de qualification égal au baccalauréat professionnel. Le brevet professionnel se prépare en deux ans, uniquement sous statut d'apprenti.

donnée à la voie générale et technologique⁸¹ par les corps enseignant et encadrant de l'éducation nationale⁸². Au-delà de l'image souvent dégradée de la voie professionnelle et de l'apprentissage, l'objectif affiché ou implicite était de donner à l'élève un maximum de choix pour son orientation future et donc de l'amener le plus loin possible dans l'étude des savoirs théoriques et de ne pas le spécialiser trop tôt sur des filières techniques. Pour louable qu'il soit, cet objectif conduit à augmenter le nombre d'échecs scolaires et contribue à une image dégradée de la voie professionnelle.

En ce sens, non seulement le discours officiel a récemment changé et la décision finale d'orientation est de plus en plus prise en cohérence avec les préférences exprimées par les familles⁸³, mais l'indicateur du pourcentage d'élèves orientés vers la voie générale et technologique a aussi été retiré des critères d'évaluation des principaux de collège et des proviseurs.

Parallèlement, les offres d'apprentissage apparaissent de plus en plus clairement sur les outils informatiques d'orientation que sont Affelnet en fin de troisième⁸⁴ et Parcoursup en terminale. Résultat pour partie de ces progrès, les vœux en apprentissage exprimés sur Parcoursup en 2020 ont augmenté de 19 % par rapport à 2019 (173 000 contre 145 000 l'année précédente).

Enfin, dans le cadre de la récente réforme de la voie professionnelle de 2018, la seconde professionnelle est devenue dans de nombreuses filières une année plus générale préparant à une spécialisation en entrée de

⁸¹ Si le choix des jeunes et des familles est de plus en plus suivi pour l'affectation, une « hiérarchie implicite » demeure entre les voies de formation, tendant à valoriser la voie générale (cf. rapport d'activité 2020 IGESR).

⁸² La situation est par nature très différente dans l'enseignement technique agricole au sein duquel, même s'il existe des filières de la voie générale et technologique, la voie professionnelle accueille plus de la moitié des élèves en voie scolaire et l'apprentissage est promu.

⁸³ Cf. Cour des comptes, *L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins selon les académies*, communication à l'Assemblée nationale, décembre 2012. La Cour avait recommandé de donner aux familles le droit de décision finale sur la voie d'orientation, l'affectation dans un établissement public restant de la compétence de l'administration. Cette recommandation a été réitérée dans les observations définitives en appui du référé sur le lycée professionnel de mars 2020.

⁸⁴ Depuis 2018, l'ensemble de l'offre de formation proposée par les CFA a été recensée dans l'application Affelnet-lycée par chaque académie. Lors de la campagne 2020, à la suite du travail de la mission Houzel présentée *infra*, cette offre a été publiée sur le téléservice affectation accessible à tout public. Ceci a permis une égale visibilité de l'offre en apprentissage et sous statut scolaire et provoqué une forte hausse des vœux formulés pour l'apprentissage, qui sont passés de 51 000 en 2016 à 94 000 en 2020.

première. Cela peut faciliter l'accès à l'apprentissage car les élèves ont un an de plus au moment du choix de la spécialité de leur baccalauréat professionnel (même si, à ce stade, les effets de cette réforme sur le nombre d'entrées en apprentissage semblent modestes).

Néanmoins, plusieurs limites demeurent :

- les professeurs de classe de troisième et des lycées généraux et technologiques connaissent assez mal la voie professionnelle et l'apprentissage, qui pourraient être mieux présentés dans les modules de formation initiale et continue des professeurs, particulièrement pour les professeurs principaux de classe de troisième. Il pourrait être par exemple envisagé de prévoir pour chacun des participants une journée d'accompagnement d'un enseignant de lycée professionnel effectuant des visites de stagiaires ou d'apprentis en entreprise ;
- le temps consacré à l'orientation au lycée et surtout au collège a en théorie augmenté ces dernières années, mais sans volume horaire obligatoire. En conséquence, les pratiques sont très variables. La Cour a recommandé⁸⁵ d'instaurer des horaires spécifiques dans les grilles horaires des élèves et d'en assurer le décompte dans les obligations de service des professeurs principaux ;
- malgré le développement des événements consacrés à l'orientation (journées métiers, conférences, etc.) et la création du stage de fin de troisième, la plupart des professionnels rencontrés par les juridictions financières en région (chambres consulaires, syndicats professionnels, entreprises) ont déploré la difficulté à entrer dans les établissements scolaires et à être associés aux activités d'orientation scolaire.

e) Les ambiguïtés de la réforme de 2018

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 a étendu la compétence des régions⁸⁶ à l'orientation des publics scolaires et universitaires, tout en s'inscrivant en complémentarité des actions de l'État. Les enquêtes régionales conduites par les juridictions financières ont montré que certaines régions se sont emparées avec volontarisme de cette nouvelle compétence. En Normandie, par exemple, une agence régionale de l'orientation Normandie a été créée sous la forme d'un établissement public local et en Grand Est des sites web et des « boîtes à outils » ont été développés. Mais d'autres régions ont été moins actives,

⁸⁵ Observations définitives en appui du référé sur le lycée professionnel de mars 2020.

⁸⁶ Service public régional de l'orientation (SPRO).

ce qui peut entraîner pour les jeunes des inégalités sur le territoire en matière d'aide à l'orientation.

Par ailleurs, en ce qui concerne spécifiquement les jeunes d'âge scolaire, on peut noter que la mission d'orientation, antérieurement du ressort de l'État, a été confiée aux régions alors que les interlocuteurs naturels de la majorité de ces jeunes dépendent de l'État (enseignants, conseillers d'éducation, proviseurs, etc.) et que les principales structures d'orientation dépendent aussi de l'État (CIO avec les PsyEN pour les conseils personnalisés, Onisep pour l'information plus générale, etc.). Cette situation pourrait présenter certains risques :

- elle peut brouiller la visibilité pour les jeunes et les familles en ajoutant des acteurs supplémentaires dans un paysage déjà dense ;
- elle semble conduire à une baisse logique des moyens que l'État consacre à l'orientation (en particulier pour les CIO), sans que les régions puissent encore offrir des services équivalents dans ces domaines ;
- elle rend nécessaire une coordination complexe entre l'État et les régions, tant au niveau national (l'État restant en principe producteur d'informations de portée nationale sur l'orientation) qu'au niveau local (en particulier entre les services de la région, les rectorats et les établissements scolaires).

Pour les jeunes d'âge scolaire, le succès du transfert de compétence en faveur des régions en matière d'orientation dépendra de la qualité de leur coordination avec l'État (principalement avec l'éducation nationale).

2 - Des transitions entre voie scolaire et apprentissage à favoriser

Le choix de l'apprentissage est un choix exigeant pour les très jeunes. Pour le promouvoir, il est impératif à la fois de le rendre possible à n'importe quel moment de la scolarité, et pas seulement en fin de troisième, et de rendre également l'éventuel changement d'orientation ou renoncement moins pénalisant. Autrement dit, le jeune s'engagera d'autant plus facilement dans cette voie qu'il peut le faire à différents moments de sa scolarité et de son évolution personnelle et qu'il sait qu'en cas de difficultés sérieuses il pourra abandonner la voie choisie et rejoindre d'autres formations.

Le principe des passerelles entre les voies de formation scolaire et en leur sein a été formalisé au début des années 2010. Sa mise en œuvre reste relativement limitée, en particulier de l'apprentissage vers la voie

scolaire : une étude détaillée de la Depp⁸⁷ portant sur les années scolaires 2014 à 2017 montre qu'à l'issue de la seconde professionnelle, 3 % des lycéens (soit 5 500 élèves) se réorientent vers l'apprentissage, alors que seulement une centaine d'apprentis se réorientent vers la voie scolaire. En d'autres termes, si le choix de l'apprentissage n'est bien sûr pas irréversible, il reste très difficile pour les plus jeunes de l'abandonner pour poursuivre leur formation dans la voie scolaire.

Le développement des classes mixtes (ou « sections mixtes ») au sein des lycées professionnels accueillant des élèves sous statut scolaire aussi bien que des apprentis pourrait être une voie pour apporter plus de fluidité. Ces classes, aujourd'hui composées très majoritairement d'élèves de la voie scolaire professionnelle, accueillent un ou plusieurs apprentis qui, dans la limite de leurs obligations professionnelles, suivent les mêmes cours sur les matières théoriques. Cette structure a l'avantage de permettre un partage quotidien des expériences entre élèves et apprentis et de faciliter les réorientations entre ces deux voies de formation, mais elle est complexe à gérer car les rythmes sont différents : les apprentis travaillent et étudient 35 heures par semaine et non 30 heures, ne bénéficient pas des vacances scolaires et, contrairement aux élèves, doivent être présents dans leur entreprise au-delà des périodes de stages.

Le ministère chargé de l'éducation nationale a récemment mené une étude approfondie faisant ressortir que les classes mixtes permettent effectivement de mieux sécuriser les parcours, car les taux de rupture de contrats sont exceptionnellement faibles (en moyenne 3 % à 5 %) et, pour les jeunes abandonnant le statut d'apprenti, le taux de retour en voie scolaire est élevé (90 % à 100 %). Mais elles n'accueillent qu'un faible nombre d'apprentis : dans l'enseignement public, au 30 décembre 2020, moins de 1 000 pour le niveau 3 et environ 2 500 pour le niveau 4. Il s'agit principalement de publics « fragiles » qui ne peuvent facilement se déplacer et qui n'auraient pas accès à la formation si celle-ci n'était pas proposée localement. Ceci est particulièrement vrai en zone rurale et pour les jeunes filles issues des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Malgré les efforts consacrés par l'éducation nationale aux passerelles et aux classes mixtes, la fluidité entre apprentissage et voie scolaire reste donc limitée, ce qui peut constituer un frein au choix de l'apprentissage chez les plus jeunes.

⁸⁷ Depp, « Les réorientations dans l'enseignement professionnel sont majoritairement de la voie scolaire vers l'apprentissage », *Note d'information*, n° 21.08, février 2021.

3 - Des efforts à amplifier pour faciliter l'accès des jeunes décrocheurs à l'apprentissage

a) Des taux de sortie en alternance faibles pour les structures d'accompagnement des jeunes en difficulté

L'entrée en alternance est une opportunité pour améliorer la qualification des jeunes et leur insertion professionnelle et peut également permettre de satisfaire la nouvelle obligation de formation des jeunes âgés de 16 ans à 18 ans non scolarisés et n'ayant pas d'emploi. Les acteurs spécialisés dans l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté (missions locales, écoles de la deuxième chance, Pôle emploi, structures portant une prépa-apprentissage) ont cependant relevé plusieurs types de freins à l'entrée en alternance pour ces jeunes :

- un effet repoussoir du contrat d'apprentissage dû à l'impression de devoir « retourner à l'école » pour des jeunes qui étaient en rupture avec le système scolaire ;
- la méconnaissance des métiers par les jeunes et par leurs parents. Des efforts sont faits pour faire découvrir les métiers aux jeunes au cours de leurs parcours d'accompagnement (ateliers, visites d'entreprise, périodes de mise en situation en milieu professionnel) ;
- des questions de rémunération : pour les jeunes un peu plus âgés, et qui auraient déjà travaillé, la rémunération du contrat d'apprentissage paraît trop peu élevée ;
- une concurrence de la Garantie jeunes : les structures d'accompagnement considèrent que la Garantie jeunes, du fait de l'allocation à laquelle elle ouvre droit⁸⁸, peut représenter une concurrence pour les entrées en apprentissage à court terme. Les structures d'accompagnement évoquent ainsi « beaucoup de mineurs de 16 ans qui souhaitent intégrer la Garantie jeunes » et qui « refusent l'apprentissage » ; le même problème pourrait se poser avec le contrat d'engagement mis en place en mars 2022 ;
- la mobilité est un frein majeur pour les jeunes mineurs des territoires ruraux. Si l'offre de formation en apprentissage est jugée suffisante et accessible par les structures d'accompagnement en territoire urbain,

⁸⁸ L'allocation Garantie jeunes, pouvant aller jusqu'à près de 500 € par mois, est en effet très supérieure au salaire minimum d'un apprenti mineur en première année de contrat (27 % du Smic, soit environ 325 €) et proche de celui d'un apprenti âgé de 18 ans à 20 ans (environ 515 €).

toutes considèrent que la faiblesse de l'offre en territoire rural et l'absence de mobilité constituent des freins importants pour l'accès des jeunes à l'apprentissage ;

- tous les acteurs ont enfin relevé des difficultés liées au savoir-être des jeunes et à leur méconnaissance des codes de l'entreprise. Un travail est mené au sein des structures d'accompagnement afin de préparer les jeunes à intégrer le monde de l'entreprise.

Les statistiques des structures d'accompagnement montrent que la part des sorties de parcours d'insertion vers l'alternance reste assez limitée : sur 1,1 million de jeunes accompagnés par les missions locales, seulement 55 000 sont entrés en alternance (5 %) ; les écoles de la deuxième chance affichent, quant à elles, un taux de sortie en alternance de 15 % en 2020.

b) Un premier bilan décevant des taux de sortie vers l'alternance des prépa-apprentissage

Le dispositif dit de « prépa-apprentissage », qui a remplacé l'ancien dispositif d'initiation aux métiers en alternance (Dima) supprimé en 2018 car jugé peu efficace, est destiné à accueillir des jeunes âgés de 16 à 29 ans peu ou pas qualifiés et éloignés de l'emploi ou des jeunes sortis du système scolaire sans qualification, afin de les préparer à entrer en apprentissage. Le financement est assuré par des crédits du Plan d'investissement dans les compétences.

Lors des deux premières vagues d'appels à projets, à partir d'avril 2019, 116 projets ont été sélectionnés au niveau national. Un nouvel appel à projets « 100 % inclusion », lancé en 2021, est destiné à accompagner les résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Aucune évaluation globale n'a été pour l'heure menée sur ce nouveau dispositif qui n'a que deux ans d'existence. Selon les données transmises par le ministère chargé du travail, on note cependant que le nombre de jeunes concernés a significativement augmenté⁸⁹, mais avec des effectifs toujours relativement faibles : entre leur lancement en 2019 et mars 2021, les prépa-apprentissage ont par exemple accueilli environ

⁸⁹ Au niveau national, il y a eu 5 967 entrées en 2019 et 15 074 en 2020. Une montée en charge importante du dispositif est prévue en 2021 compte tenu des mesures d'ouverture de la rémunération aux bénéficiaires du dispositif ainsi que de la possibilité pour les lauréats de prescrire à leurs bénéficiaires des périodes de mise en situation professionnelle (PMSMP) sans l'intermédiaire d'un acteur du service public de l'emploi.

2 900 jeunes en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2 400 en Nouvelle-Aquitaine, 2 100 en Pays de la Loire, 1 370 en Normandie et 1 100 en Grand Est.

Le dispositif a du mal à atteindre ses publics prioritaires : en Pays de la Loire, par exemple, les jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville ne représentent que 10 % des bénéficiaires⁹⁰, et au total national seulement un tiers des bénéficiaires sort du dispositif pour entrer en apprentissage, ce qui est en pourcentage moins élevé qu'avec le Dima existant antérieurement.

Le dispositif des prépa-apprentissage joue donc un rôle quantitatif encore marginal pour les entrées en apprentissage⁹¹, mais permet d'offrir une formation à un nombre croissant de jeunes en rupture scolaire ou en difficulté. Il paraît toutefois nécessaire d'améliorer les taux de sortie des prépa-apprentissage vers l'apprentissage, sans modifier le profil des jeunes bénéficiaires.

C - Un accompagnement au sein des CFA mais des taux de rupture de contrat encore importants

Les apprentis d'âge scolaire, comme les élèves de la voie professionnelle au lycée, sont plus nombreux que les élèves de la voie générale à avoir connu des échecs scolaires ou à se sentir en rupture avec le système éducatif. De plus, leur statut dépend de l'existence d'un contrat de travail avec une entreprise, ce qui implique une relation à trois plus fragile. Pour surmonter cette fragilité, ces jeunes apprentis doivent bénéficier d'un réel accompagnement personnalisé.

⁹⁰ Au niveau national, selon le ministère chargé du travail, les résidents dans un quartier prioritaire de la politique de la ville représentent 17,6 % des entrées et les résidents en zone de revitalisation rurale 9,6 %. Un des objectifs prioritaires des prochaines années est d'augmenter significativement le nombre de ces jeunes en prépa-apprentissage.

⁹¹ À la rentrée 2019, selon le ministère chargé de l'éducation nationale, les jeunes issus d'un pré-apprentissage ne formaient que 2,2 % des apprentis de première année d'un diplôme de niveau 3 (CAP) et 0,1 % de ceux d'un diplôme de niveau 4 (baccalauréat). Au total de ces deux filières, ils étaient environ 2 000. Même si ces chiffres sont appelés à croître avec le développement des prépa-apprentissage, celles-ci ne pourront que très peu contribuer à l'augmentation du nombre d'apprentis en France.

1 - L'aide à la recherche d'un employeur

La difficulté d'appariement entre le candidat à l'apprentissage et l'employeur est un des freins à l'apprentissage, pour les jeunes qui dépendent trop souvent de leur réseau familial et pour les employeurs qui ne savent pas à qui s'adresser. Cette difficulté est accrue pour les plus jeunes car leurs réseaux et en général leur accès à l'information sont plus limités que ceux des étudiants.

Les enquêtes territoriales illustrent les initiatives prises par les CFA pour accompagner les jeunes dans la recherche d'un employeur. Si l'accès à la formation demeure conditionné à l'obtention d'un contrat, le jeune peut le plus souvent s'adresser aux conseillers jeunes entreprise ou développeurs de l'apprentissage, désormais très répandus dans les principaux réseaux de CFA, outre les initiatives locales ou régionales de bourses de contrat et de sites de mise en relation entre jeunes et employeurs (cf. par exemple, Grand Est, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur). Dans le contexte de la crise sanitaire, des cellules régionales spécialisées dans le placement des candidats à l'apprentissage ont été mises en œuvre à l'initiative des Dreets. Avant la réforme, des cellules de ce type existaient au moment de la rentrée dans certaines régions. Des outils nationaux ont également été développés comme la Bonne alternance ou la plateforme « 1jeune1solution ».

Les résultats de l'enquête Dares-Depp-Sies « Orientation vers l'apprentissage » menée sur l'année scolaire 2018 a montré toutefois que l'aide apportée par les CFA dans la recherche d'un employeur était insuffisante pour les jeunes sortant de classe de troisième : seuls 7 % d'entre eux déclaraient avoir été aidés par le CFA (voir annexe n° 10).

Depuis septembre 2019, une mission confiée à M. Guillaume Houzel, inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche, par les ministres chargés du travail, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, vise, entre autres, à faciliter ces mises en relation.

2 - L'accompagnement en cours de formation

Introduit progressivement dans les grilles horaires de lycée puis de collège depuis 2010, l'accompagnement personnalisé doit apporter une réponse ciblée aux besoins de chaque élève, *via* des heures de remédiation identifiées dans les emplois du temps. La Cour des comptes avait constaté

dans son rapport de 2015 sur le suivi individualisé des élèves⁹² et dans ses observations définitives de 2020 sur le lycée professionnel que sa mise en place en lycée professionnel se heurte encore à de nombreux obstacles.

Dans les CFA, « l'accompagnement personnalisé » tel que dispensé dans les lycées n'existe pas sous forme normée et obligatoire. Selon leurs moyens, les CFA prévoient des heures de remédiation ou ont développé des outils d'accompagnement individualisé dans le cadre des 14 missions qui leur ont été assignées par la loi du 5 septembre 2018. Trois de ces missions concernent en effet l'aide à la recherche d'une entreprise, cinq l'accompagnement pédagogique et trois l'accompagnement social et éducatif. Leur mise en œuvre est contrôlée en particulier lors des audits de certification qualité, mais on peut se demander, au vu du niveau anormalement élevé des taux de rupture de contrat, si ce dispositif est suffisant pour les plus jeunes.

3 - La prévention et la gestion des ruptures de contrat

L'exploitation des données d'*InserJeunes* pour l'année 2018-2019 a en effet confirmé que les taux de rupture de contrats d'apprentissage étaient particulièrement élevés, et d'autant plus élevés que les diplômes étaient de niveau 3 ou 4 : 39 % pour les CAP, avec des filières particulièrement sujettes à des ruptures (57 % pour les CAP services hôtellerie-restauration, 48 % pour les CAP esthétique-cosmétique, 43 % pour les CAP carrosserie), 32 % pour les baccalauréats professionnels, 26 % pour les BTS (niveau 5) et de l'ordre de 10 % pour les niveaux 6 et 7. Même si une majorité de ces apprentis retrouve un autre contrat d'apprentissage (les taux nets de rupture s'établissent en moyenne entre 10 et 15 %), cela signifie que près de quatre apprentis sur dix de niveau 3 et près d'un apprenti sur trois de niveau 4 connaît un échec grave en cours de formation.

Les causes peuvent être multiples : mauvaise orientation au départ, choix d'entreprise non pertinent, immaturité des jeunes qui ont du mal à se plier à la discipline d'entreprise, etc. Les conséquences sont dommageables : perte de confiance en soi pour le jeune, voire décrochage de toute formation, perte de temps et d'argent pour les entreprises qui peuvent hésiter à proposer de nouveaux contrats en alternance. Il convient donc de prêter une attention encore plus grande qu'aujourd'hui à

⁹² Cour des comptes, *Le suivi individualisé des élèves : une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif*, rapport public thématique, mars 2015.

l'orientation et au choix de l'entreprise, et de mieux accompagner les jeunes apprentis une fois la formation démarrée⁹³.

D - Les questions financières pour les familles

L'apprentissage est une source de revenus, puisque l'apprenti est rémunéré. Il peut également engendrer des coûts (transport, hébergement, etc.) qui limitent l'attrait financier de ce mode de formation. Cette question est d'une sensibilité particulière pour les jeunes d'âge scolaire car leur rémunération est en général inférieure à celle des apprentis majeurs⁹⁴ et les conditions de transport entre leurs lieux de vie, de formation et d'exercice professionnel plus contraignantes⁹⁵.

Les régions avaient mis en place des dispositifs d'aide financière aux familles pour prendre en charge une partie des coûts liés aux transports, de même que ceux liés à la restauration, l'équipement professionnel et la mobilité internationale. La réforme de 2018 a entraîné une profonde modification du système :

- de manière générale, il n'existe plus de prise en charge au titre du fonds social apprentis et des transports, alors que le 10° de l'article L. 6231-2 du code du travail identifie bien la mobilité nationale comme un enjeu pour certains apprentis ;
- selon les formations, certaines aides au premier équipement ou à la mobilité peuvent avoir disparu ou avoir été amoindries selon les décisions des Opco ;

⁹³ À noter à cet égard que la réforme de 2018 a créé des médiateurs consulaires compétents sur l'ensemble des CFA de leur territoire pour renforcer la prévention des ruptures de contrat. Cette fonction semble toutefois peiner à trouver sa place, les médiateurs étant pour l'heure saisis trop rarement et souvent trop tard, alors que la situation est déjà trop dégradée.

⁹⁴ En première année de contrat d'apprentissage, le salaire minimum réglementaire perçu par l'apprenti mineur est de 27 % du Smic, contre 43 % pour l'apprenti âgé de 18 ans à 20 ans, et respectivement 53 % et 100 % du salaire minimum conventionnel de l'emploi occupé pour les apprentis âgés de 21 ans à 26 ans et de plus de 26 ans.

⁹⁵ Difficulté pour les plus jeunes d'effectuer des trajets quotidiens longs et nécessité d'avoir des solutions d'internat pas toujours disponibles. Il convient également de noter, comme il a déjà été mentionné *supra*, que les études supérieures sont souvent concentrées dans les villes avec des contrats d'apprentissage beaucoup plus souvent à proximité dans le secteur des services. La distance entre le lieu de formation et l'entreprise est donc en moyenne inférieure pour les étudiants apprentis, de même que les coûts de transport.

- selon les CFA, certains apprentis ont pu perdre l'accès à l'aide à la restauration et à l'hébergement, faute que ces frais soient supportés par le CFA (ou que ce dernier arrive à produire les titres) ;
- des différences de traitement sont apparues au sein des classes en fonction de la branche professionnelle de rattachement de l'employeur : certains CFA ont indiqué au cours de l'enquête avoir dû compléter certaines dotations pour assurer l'équité et la sérénité entre les élèves ;
- certaines des aides financières ont été augmenté comme les forfaits repas ou certaines aides au premier équipement ;
- enfin, la complexité administrative s'est accrue pour les CFA qui doivent gérer la facturation des différents frais annexes (aux différents opérateurs de compétences, avec les différents « services faits ») et peuvent avoir des difficultés à monter les projets collectifs de mobilité internationale.

La réforme de 2018 a donc entraîné une profonde modification des aides financières directes aux apprentis pour compenser en partie certains coûts. Il conviendrait d'en tirer rapidement un premier bilan pour en mesurer, d'une part, l'équilibre financier et, d'autre part, pour s'assurer que la suppression⁹⁶ ou la modification de certaines d'entre elles ne constituent pas un frein pour l'accès à l'apprentissage des plus jeunes.

En conclusion, l'accès à l'apprentissage des jeunes d'âge scolaire reste limité et le potentiel de croissance est probablement plus faible que dans l'enseignement supérieur en raison du profil de ces jeunes (âge, maturité, souhaits, etc.) et des formations qui leur sont proposées (en particulier, il n'est pas possible d'être apprenti dans les voies générale et technologique qui accueillent plus des deux tiers des jeunes mineurs, alors que l'apprentissage est possible pour la majorité des formations de l'enseignement supérieur).

Néanmoins, plusieurs types de mesures pourraient être prises pour rapprocher cette classe d'âge de l'apprentissage :

- rationaliser les dispositifs d'information et d'orientation en tirant les conséquences de la réforme de 2018 donnant la compétence d'orientation aux régions et poursuivre la politique d'amélioration de l'image de la voie professionnelle et de l'apprentissage ;

⁹⁶ En particulier, la suppression de l'aide au transport en partie remplacée par une aide à l'obtention du permis de conduire, qui ne concerne pas les apprentis ou aspirants apprentis mineurs.

- renforcer l'accompagnement des parcours individuels des jeunes d'âge scolaire, avec une attention particulière pour les décrocheurs et un développement des passerelles entre apprentissage et autres voies de formation ;
- faire davantage connaître l'apprentissage aux élèves des collèges de l'éducation prioritaire ;
- continuer à développer l'offre de formation en alternance, avec une attention particulière portée à l'adéquation entre les propositions de contrats d'apprentissage pour les jeunes d'âge scolaire et leurs disponibilités et souhaits ;
- s'assurer de la cohérence du nouveau dispositif d'aides aux familles d'apprentis, en particulier en matière de transport et d'hébergement, et de l'absence d'effet d'éviction provoqué par d'autres dispositifs (comme le contrat d'engagement jeune).

La politique générale menée en faveur de l'apprentissage doit, dans ces directions, tenir compte plus qu'aujourd'hui de l'âge des populations concernées. Des mesures spécifiques doivent être prises pour les jeunes de moins de 18 ans déjà apprentis ou susceptibles d'être intéressés par ce mode de formation.

II - Un risque d'inadéquation de l'offre de formation aux besoins des entreprises et des territoires

La réforme de 2018 se fonde sur une politique de l'offre pour développer les formations en alternance : en libéralisant la création des places en apprentissage, elle a constitué un marché des formations en alternance. Dans le même temps, elle a prévu des mécanismes de régulation pour assurer l'adéquation de l'offre et la prise en compte des besoins des jeunes, des entreprises et des territoires, tels que la publication des taux d'insertion professionnelle des CFA, des prix administrés pour les frais de formation ou des financements complémentaires pour favoriser l'équilibre territorial, sans éviter certains risques.

A - La nécessité de maintenir une concertation sur l'offre de formation

1 - Une offre plus rigide mais plus maîtrisée avant la réforme

Avant la réforme, la carte des formations en apprentissage était élaborée chaque année par la région. Elle tenait compte à la fois de travaux préparatoires des régions et des demandes émanant des CFA, dans le cadre du dialogue de gestion. Sur le plan opérationnel, la région menait tous les ans des concertations sectorielles et territoriales avec ses principaux partenaires de l'État (éducation nationale, enseignement agricole) et les représentants des secteurs d'activité pour identifier les besoins de formation en apprentissage à ouvrir. La carte faisait l'objet d'un avis du Crefop et du recteur.

Lorsqu'un CFA souhaitait proposer une ouverture de formation, l'autorisation d'ouverture n'était pas systématiquement accordée et le délai de préparation pouvait atteindre plusieurs années. Les régions opéraient leur choix au sein d'enveloppes financières contraintes, largement déterminées par la ressource régionale ; pour autant, la majorité des régions ne mobilisaient pas l'intégralité de cette ressource pour l'apprentissage. De manière générale, la régulation régionale créait ainsi des délais de latence et une certaine rigidité de l'offre de formation.

Contrairement à certaines idées reçues, ce modèle n'a pas conduit à un gel de l'offre, mais le caractère adaptable et évolutif des cartes variait selon les régions et le portage politique associé à la politique d'apprentissage ; le nombre de CFA est resté très stable. En Pays de la Loire, 475 nouvelles sections d'apprentissage et 5 724 places ont été ouvertes de 2016 à 2019, pour une hausse du nombre de place de 15 %. Sur la même période, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a créé 248 nouvelles formations représentant 6 296 places de formations, soit une hausse de 10 % des places ouvertes en apprentissage.

La plupart des régions avaient comme priorité le maintien, voire l'accroissement, des places aux niveaux infrabac, ainsi que le développement du niveau 5, notamment les BTS. Ainsi, en Nouvelle-Aquitaine, sur la période 2016-2019, les ouvertures ont concerné à 77 % des formations de niveau 3, 4 et 5 avec une forte dynamique des domaines échanges et gestion, d'une part, et services aux personnes, d'autre part, qui concentrent à eux seuls 43 % des ouvertures, suivis des domaines industriels et agricoles. En Pays de la Loire, sur la même période, l'ouverture de formations a été dynamique tant pour les niveaux supérieurs

au baccalauréat (184 sections, 2 405 places) que pour les niveaux infrabac (291 sections, 3 319 places). Si l'agriculture, le bâtiment et le commerce étaient toujours présents dans les secteurs où de nouvelles sections s'ouvraient, l'industrie a quelque peu reflué au profit des secteurs comptabilité-gestion et sanitaire et social.

2 - Depuis la réforme, l'émergence d'une nouvelle offre centrée sur les niveaux supérieurs et les formations tertiaires

La libéralisation de l'offre portée par la réforme a entraîné dès la première année la création de nouveaux CFA et de très nombreuses nouvelles places. Les données recueillies dans les régions étudiées révèlent que cette hausse de l'offre comme de la demande concerne plus particulièrement les formations de niveau supérieur (de 5 à 7), dans le secteur tertiaire et dans les zones métropolitaines. Les ouvertures de formations sont portées par la transformation en CFA d'organismes de formation continue, mais aussi par le développement d'une offre significative dans les CFA existants. En revanche, dans ces régions, peu d'entreprises ont créé leur propre CFA : on dénombre un CFA d'entreprise en Normandie, deux en Grand Est.

Ainsi, en Pays de la Loire, parmi les 69 nouveaux CFA (54 CFA existaient avant la réforme), la moitié exerçait dans la formation continue d'adultes. Aux deux tiers, ils se sont positionnés uniquement sur une offre de formation postbac, dans les secteurs commerce-vente et les fonctions support des entreprises (comptabilité-gestion, secrétariat, communication, ressources humaines), préparant principalement à l'obtention des titres professionnels et de BTS. 90 % de leurs formations sont proposées en agglomération (principalement, en chefs lieu de département). En Nouvelle-Aquitaine, l'essentiel de l'offre nouvelle passe par des parcours mixant apprentis et stagiaires de la formation professionnelle continue : le nombre de formations proposées en apprentissage seul n'a pas changé, mais 4 182 formations peuvent être effectuées en apprentissage ou en formation continue.

En revanche, les secteurs traditionnels de l'apprentissage n'ont pas bénéficié de cette forte croissance : en Grand Est, loin de la hausse globale de 29 % du nombre d'apprentis entre la rentrée 2019 et la rentrée 2020, les sept CFA de l'artisanat et les cinq CFA du BTP ont enregistré une augmentation de leurs effectifs limitée à 3,4 % et les trois CFA de l'industrie une stagnation de leurs effectifs. Ainsi, alors que certains métiers connaissent des tensions fortes, comme la construction, l'industrie et certains métiers de l'artisanat (boucherie, poissonnerie, etc.), le

développement de l'apprentissage ne permet pas d'y répondre compte tenu du déficit d'attractivité de ces métiers pour les jeunes, qui préfèrent se tourner vers des formations tertiaires.

Définir une offre de formation pouvant occasionner des orientations subies des jeunes conduisant à des échecs n'est bien sûr pas souhaitable, mais il est nécessaire de veiller à l'équilibre de l'offre au regard des besoins des entreprises et des territoires, et non uniquement des souhaits des candidats à l'apprentissage. Sinon, il existe un risque que la réforme entraîne une évolution de l'offre principalement tirée par la demande des jeunes et l'intérêt économique des CFA. De ce point de vue, on s'éloignerait de l'esprit de la réforme de 2018 qui a confié le pilotage de l'apprentissage aux branches professionnelles pour mieux répondre aux besoins du monde économique.

3 - Les enjeux d'une offre équilibrée au regard des besoins du territoire

L'enjeu de l'équilibre territorial et sectoriel de l'offre de formation a été pris en compte dans la réforme de 2018, qui a prévu la mise en place d'une enveloppe financière permettant à la région de majorer les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage « *quand des besoins d'aménagement du territoire et de développement économique qu'elle identifie le justifient* »⁹⁷ (cf. annexe n° 11).

En effet, le cadre de financement actuel fragilise le maintien de certaines formations pourtant essentielles au développement du territoire :

- formations de proximité au sein de territoires enclavés : n'accueillant que de petits effectifs, elles répondent à un besoin clair pour les jeunes, notamment mineurs et les jeunes majeurs peu mobiles et pour les entreprises artisanales locales ;
- formations peu attractives, pour lesquelles il existe de réels besoins de main-d'œuvre (industrie, construction, hôtellerie-restauration) : n'accueillant que de faibles effectifs, elles correspondent pourtant à des secteurs où il existe de nombreux postes vacants ;
- formations nécessitant des plateaux techniques importants et ne pouvant accueillir des effectifs nombreux du fait de la taille des

⁹⁷ Article L. 6211-3 du code du travail.

plateaux⁹⁸ : dans un contexte de maximisation de la rentabilité, ce type de formation implique des infrastructures importantes et ne permet pas d'effet d'échelle significatif sur les publics.

En outre, certains CFA ont mis en avant le risque de fermeture de formations jugées nécessaires par les entreprises, dont les effectifs seraient entamés par l'émergence d'une offre concurrentielle en proximité, conduisant *in fine* à la fermeture des deux offres, faute d'une population de jeunes suffisante pour alimenter les deux.

Sans remettre en cause les apports de la réforme en matière d'adaptation rapide aux besoins de développement de l'offre, il apparaît que le dispositif actuel n'incite pas les nouveaux CFA à répondre aux besoins non satisfaits des entreprises les plus dépendantes de cette voie de formation. Il est ainsi nécessaire d'organiser une concertation entre les acteurs pour assurer le maintien de certaines formations correspondant à des besoins de main-d'œuvre et insuffisamment attractives pour les jeunes, selon la méthode la plus adaptée aux enjeux et aux pratiques des régions.

Aujourd'hui, il n'existe plus d'instance pour impulser des évolutions de l'offre au niveau régional, les Crefop n'ayant plus à se prononcer sur les ouvertures de formation en apprentissage. Les régions disposent d'autres outils, au travers de la contractualisation sectorielle qu'elles développent avec les branches professionnelles et désormais souvent les opérateurs de compétence : par exemple, les contrats d'objectifs territoriaux signés par la région Grand Est, les représentants de l'État, l'Onisep, les organisations professionnelles et les opérateurs de compétences ou les contrats d'objectifs sectoriels entre la région Pays de la Loire, les opérateurs de compétences et certaines branches professionnelles.

La mise en place d'une concertation régionale et le fléchage des fonds de l'enveloppe régionale apporterait une solution pour assurer la couverture des coûts des formations nécessaires mais peu attractives, sans pour autant résoudre le problème du manque d'attractivité de ces métiers.

⁹⁸ Fin octobre 2021, la Dreets des Pays de la Loire signalait que le secteur du BTP manquerait d'environ 1 500 places d'accueil en CFA pour satisfaire la demande à la fois des entreprises et des jeunes, les équipements étant largement saturés dans les départements concernés.

B - La reconfiguration de l'offre publique de formation en apprentissage

1 - Une nouvelle organisation de l'offre de l'éducation nationale

L'éducation nationale poursuit depuis plusieurs années l'objectif de développer l'apprentissage dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ). Il s'est renforcé avec la réforme de l'apprentissage de 2018 et avec le mouvement de revalorisation de l'enseignement professionnel. Outre les enjeux pédagogiques et le souhait de développer de nouvelles solutions pour les élèves tout en les sécurisant, l'enjeu concurrentiel était affirmé dès le rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche de juillet 2016⁹⁹. Si cette dimension a pris une nouvelle ampleur, l'objectif n'est pas de « gagner des parts de marché » ou de déséquilibrer des relations partenariales existant avec d'autres réseaux de formation et les branches professionnelles¹⁰⁰. Il s'agit plutôt de s'appuyer sur le réseau (et la relation) de proximité des établissements scolaires pour offrir de nouvelles perspectives aux jeunes.

Les effectifs d'apprentis en lycées publics ont crû significativement entre 2019 et 2020, notamment plus rapidement pour le niveau 3 que dans l'ensemble des CFA français, la croissance en niveaux bac et BTS étant comparable. Si les effectifs globaux en classes mixtes sont limités, plus d'un tiers des sections accueillant des apprentis sont des sections mixtes en 2020, avec de fortes différences selon les régions (63 % des apprentis en Bretagne mais 5 % en Grand Est, où l'apprentissage au sein des EPLÉ sous forme de sections spécifiques était déjà très développé en Alsace).

⁹⁹ Igen-IGAENR, *Le développement de l'apprentissage dans les établissements publics locaux d'enseignement*, juillet 2016 (synthèse). Rapport commandé à la suite du plan de relance de l'apprentissage présenté en juillet 2014 : « *il s'agit bien de définir des perspectives de développement s'appuyant sur les spécificités (et donc les points forts) de l'éducation nationale dans un contexte concurrentiel* ».

¹⁰⁰ Il existe des exemples de concertation visant à piloter le développement de l'offre d'apprentissage dans certaines régions. À titre d'exemple, une convention sur l'apprentissage a été signée en novembre 2019 entre l'académie de Strasbourg, l'UIMM et le CFAI Alsace avec pour objectif de construire une offre de formation concertée et complémentaire.

Tableau n° 14 : évolution des effectifs d'apprentis en lycée public et effectifs en classe mixte

Niveau	Effectifs 2019		Effectifs 2020		Évolution 2019/2020	Évolution 2019/2020 tous CFA	...dont apprentis dans une section mixte	% de mixité 2020
		%		%				
Niveau 3	11 443	29 %	13 247	27 %	+ 16 %	+ 9 %	972	7 %
Niveau 4	11 873	31 %	13 384	28 %	+ 13 %	+ 16 %	2 549	19 %
Niveau 5	15 487*	40 %	21 790	45 %	+ 41 %	+ 41 %	3 619	17 %
Total	38 803	100 %	48 421	100 %	+ 25 %	+ 19 %	7 140	15 %

*Effectifs avec le niveau 6.

Source : juridictions financières, d'après données MENJS et Depp (pour les données tous CFA).

Le développement de l'offre dans les EPLE a connu deux évolutions notables :

- la priorité donnée au développement des classes mixtes, plus facile à mettre en œuvre que la création d'une section d'apprentissage ;
- la réorganisation de l'appareil de formation, en particulier pour développer une meilleure capacité de pilotage du développement, éviter les concurrences internes à l'éducation nationale et renforcer l'offre de service, en lien avec les exigences qualité.

Sur les 30 académies, 25 ont fait le choix d'un modèle unique porté par le GIP académique pour la formation continue et l'insertion professionnelle (17), ou par un Greta (8), et cinq académies combinent plusieurs modèles¹⁰¹. Il s'agit dans ce dernier cas, soit d'une organisation de transition, soit de tenir compte de la spécificité de l'offre d'un EPLE de très grande taille, capable d'internaliser ses missions comme la stratégie et le *sourcing*. Les choix faits au sein des régions académiques ne sont pas homogènes (par exemple, Provence-Alpes-Côte d'Azur comprend le modèle Greta et le modèle GIP). Ni le ministère, ni les recteurs de région académique n'ont souhaité uniformiser les dispositifs, considérant la nécessité de tenir compte de l'histoire des organisations et des enjeux territoriaux, et d'évaluer les choix faits avant de travailler éventuellement à une convergence des modèles. Ces réorganisations ayant eu lieu pour l'essentiel en 2020 et s'étant focalisées avant tout sur les enjeux statutaires pour les personnels, il est trop tôt pour en faire un bilan.

Au-delà de l'organisation du pilotage, les rectorats ont été conduits à repenser l'organisation dans les territoires. Par exemple, en Normandie,

¹⁰¹ Greta / EPLE ; Greta / GIP / EPLE ; association / EPLE ; GIP / Greta / EPLE.

l'Institut de la formation professionnelle en région académique (Ifpra), issu de la fusion du GIP et des CFA académiques, porteur de l'ensemble des contrats, s'appuie sur 18 agences territoriales qui constituent des guichets uniques de l'apprentissage et de la formation continue des adultes.

Le rapport de l'Igen-IGAENR de juillet 2016 cité *supra* recense les nombreux freins au développement de la mixité des publics. Trois aspects ont encore été particulièrement soulignés lors de l'enquête des juridictions financières en région :

- la contrainte sur les ressources et surtout le plafond d'emplois des enseignants, du fait de l'absence de comptabilisation des apprentis dans les effectifs scolaires, alors qu'ils sont saisis dans la base des élèves au niveau local et gérés comme tels ;
- l'allocation difficile des places « surnuméraires » de la voie scolaire vers l'apprentissage : en effet, les places ouvertes dans l'une ou l'autre voie en vue de la rentrée dites « structurelles » ne sont pas fongibles, il est souvent difficile de remobiliser un support scolaire structurel pour le transformer en place d'apprentissage conjoncturelle ;
- le financement des classes mixtes, qui demeure incertain : lorsque l'apprentissage était de compétence régionale, la présence d'apprentis et d'élèves sous statut scolaire dans le même établissement ne posait pas de difficulté financière et pouvait faire l'objet d'une négociation globale du rectorat avec la région sur le partage des coûts. Avec la perte de compétence de la région, la situation a fortement évolué et plusieurs régions établissent avec les rectorats des méthodologies de reversement d'une partie de leurs financements. Le principal facteur d'incertitude concerne cependant la modulation des niveaux de prise en charge rendue possible par la loi et aujourd'hui non mise en œuvre.

2 - Les CFA des établissements d'enseignement supérieur à l'amorce d'une recomposition

Le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur nécessite un investissement conséquent : une ingénierie de formation spécifique, une rénovation des maquettes et l'organisation de services de gestion administrative. La création ou la bascule d'une formation en apprentissage ou en format mixte (c'est-à-dire à la fois en formation initiale et en apprentissage) suppose de convaincre les porteurs de diplôme de recourir à ce choix, qui nécessite un suivi plus étroit et des connexions solides avec les secteurs professionnels concernés. Si elle est répandue dans les secteurs technologiques, la culture de l'apprentissage est plus étrangère à d'autres, tels que les sciences humaines et sociales, qui peinent

parfois à adapter leurs formations aux contraintes liées à ce format, alors que le monde professionnel n'offre pas toujours de débouchés adéquats. De manière générale, ce type d'ouverture requiert deux préalables : la sensibilisation des équipes pédagogiques aux questions de professionnalisation et d'insertion professionnelle et la prise de conscience par les étudiants du caractère professionnalisant de leur formation¹⁰².

La réforme de 2018 a pu, dans un premier temps, déstabiliser le secteur de l'enseignement supérieur qui a dû s'adapter dans des délais très brefs à une concurrence accrue avec l'émergence de nouveaux CFA, et à de nouvelles modalités de financement plus complexes et qui ont bouleversé la collecte de la taxe d'apprentissage.

Deux grandes tendances se dégagent au sein des établissements d'enseignement supérieur, qui cherchent à construire un pilotage politique de l'apprentissage et sont amenés à opérer des choix de modèle. Certains d'entre eux décident d'intégrer le CFA au sein-même de leur établissement ; d'autres préfèrent travailler avec un CFA hors les murs, le plus souvent mutualisé avec d'autres acteurs de l'enseignement supérieur sur le territoire. Ce choix dépend à la fois du nombre d'apprentis, de la culture de l'établissement et du territoire lui-même.

Lorsqu'ils optent pour la première solution, les établissements doivent travailler à la formalisation des processus de gestion des formations par apprentissage. L'intégration du CFA à l'établissement présente l'avantage de disposer d'une maîtrise complète de la politique conduite, mais peut présenter l'inconvénient d'isoler la structure vis-à-vis de son écosystème. L'appui sur un CFA hors les murs garantit à l'inverse une meilleure articulation avec les entreprises du secteur, mais il positionne l'établissement dans une relation de sous-traitance, ce qui peut amener pour lui un manque de visibilité et de prise sur l'action conduite. Les conventions de partenariat signées ne permettent en effet pas toujours de maîtriser correctement la relation qu'ont les CFA avec les étudiants. Concrètement, les écoles et les universités les plus importantes sont susceptibles de disposer des deux modèles, conservant certaines formations en interne (ou en partenariat de sous-traitance directe avec un CFA de branche) et confiant la gestion d'autres formations à un CFA « hors les murs » interprofessionnel.

Le choix de la structure du CFA entraîne des conséquences financières significatives. Lorsque le CFA est externalisé, les missions

¹⁰² Le Mesri a lancé en 2017 un appel à manifestation d'intérêt « SHS », qui doit servir de socle méthodologique pour développer la culture de la professionnalisation en SHS au sein des universités.

assurées sont négociées et varient donc en fonction des accords passés ; le CFA se finance en conservant une part du financement alloué par les Opc. Parfois les structures ne gèrent que l'aspect administratif (inscriptions des apprentis, facturation, etc.), mais elles peuvent aussi fournir un travail d'accompagnement à l'apprentissage (notamment, recherche du contrat d'apprentissage et prévention des ruptures de contrat), que ce soit auprès des équipes pédagogiques ou auprès des étudiants. Selon l'offre de services et le type de CFA – généraliste ou de branche –, les coûts sont très différents de quelques dizaines à quelques milliers d'euros par jeune¹⁰³. Dans un cas comme dans l'autre, les flux financiers ne sont pas toujours clairs : si des conventions de reversement sont signées avec l'établissement d'enseignement supérieur, les modalités de calcul souffrent de nombreuses imprécisions, faute d'application d'une véritable comptabilité analytique par les centres de formation.

Depuis 2018, le mouvement d'appropriation, en particulier par les universités, de la politique d'apprentissage s'est accéléré¹⁰⁴. À l'instar de l'université de Cergy, certains établissements mettent un terme aux conventionnements, parfois historiques, existant avec des CFA extérieurs, pour reprendre l'activité directement en régie¹⁰⁵ ; d'autres ont simplement renouvelé leur convention pour des périodes plus courtes. Cette entreprise s'accompagne généralement d'une mutualisation au sein des services, à divers degrés. Des « pôles de la formation continue et de l'apprentissage » sont créés, permettant de mettre en commun les moyens de ces deux services ayant des objectifs voisins, et nécessitant des compétences proches. Certaines universités ont créé des CFA inter-universitaires à mi-chemin entre internalisation et externalisation, à l'instar du CFA Ensup-LR, qui regroupe l'ensemble des établissements du Languedoc-Roussillon. Un CFA commun à l'échelle d'un site offre souvent des garanties satisfaisantes : il est un moyen de communication entre les établissements, il permet d'avoir une vision globale et de rationaliser l'offre de formation et il crée normalement des économies d'échelle.

Cette amorce de recomposition demeure fragile. Paradoxalement, les difficultés associées à l'année 2020 avec la reprise des contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2020 par les opérateurs de compétences et la mise en

¹⁰³ Les CFA de branche interviennent généralement à propos d'une formation spécifique et offrent des compétences spécialisées pour assurer les enseignements.

¹⁰⁴ Selon la CPU, la moitié des universités ont pris la compétence CFA depuis 2018 (cf. « Poursuivre le soutien de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur », 8 juin 2021).

¹⁰⁵ Le service créé par l'université de Cergy s'occupe de la VAE, de la formation continue, de la collecte de la taxe d'apprentissage et des formations en apprentissage.

place des nouvelles procédures de gestion avec ces derniers ont pu conduire certains établissements de taille limitée à maintenir les conventions avec les CFA « hors les murs » pour minimiser la charge administrative et les personnels associés. Les évolutions attendues en matière de niveaux de prise en charge – à la baisse – peuvent avoir différentes conséquences : elles peuvent décourager certains établissements moins séduits par le développement de l'apprentissage dès lors que les gains en ressources propres sont incertains ; à l'opposé, elles ne manqueront pas d'imposer une renégociation ou à tout le moins une discussion sur les schémas de reversement existants et donc une possible remise en cause de l'organisation hors les murs.

La question sous-jacente moins directement abordée est celle de l'appétence des employeurs pour les formations proposées. Jadis peu considérés (à la différence des diplômes d'écoles d'ingénieur ou de commerce), les diplômes universitaires de type master ou licence professionnelle sont aujourd'hui recherchés par le marché du travail et s'avèrent de bons moyens d'insertion lorsqu'ils sont proposés par la voie de l'apprentissage. Leur valeur ajoutée peut d'ailleurs être accrue lorsqu'ils sont accompagnés d'une mobilité internationale, mais qui reste encore, du fait de limites juridiques et financières¹⁰⁶, peu utilisée.

Pour autant, la fin des aides exceptionnelles aux employeurs ne manquera pas d'affecter la dynamique des effectifs. Si ceux-ci devaient se stabiliser au niveau des millésimes 2020 ou 2021, la situation demeurerait propice à une recomposition des CFA de l'enseignement supérieur, vers davantage d'internalisation au sein des établissements.

C - Les enjeux de la mise en place du contrôle qualité

1 - Un suivi inégal selon les régions avant la réforme, dans un contexte de maîtrise forte de l'offre

Dans les années précédant la réforme, les régions avaient développé une palette d'instruments pour renforcer la qualité des formations des CFA : plan de formation à destination des personnels des CFA, incitation à la certification ou à la labellisation qualité, dialogue de gestion tourné

¹⁰⁶ En l'état actuel des textes, un semestre à l'étranger implique la suspension du contrat d'apprentissage (sauf si l'entreprise a une filiale à l'étranger), et ce même si l'entreprise accepte de financer l'apprenti.

vers les indicateurs de qualité ou de résultats et démarche de contrats d'objectifs, appels à projets, etc. En Pays de la Loire, le dialogue tenait directement compte d'indicateurs de performance et de qualité. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les CFA pouvaient s'inscrire dans la démarche transverse à l'ensemble des organismes de formation proposée par la région et reposant sur un label spécifique¹⁰⁷. En Grand Est, l'un des trois thèmes du dialogue de gestion annuel était la démarche de qualité impulsée par la région, notamment *via* un appel à projets « initiative qualité ». En Nouvelle-Aquitaine, la région a défini un label qualité conditionnant l'accès aux fonds régionaux, qui perdure après la réforme.

Les régions travaillaient avec les services académiques d'inspection de l'apprentissage (Saia) des différentes académies dont les missions principales étaient l'inspection pédagogique des CFA, dans une logique d'animation et d'accompagnement, et le contrôle des apprentis en entreprise, cette deuxième mission était moins mise en œuvre. Les Saia consacraient une part importante de leurs ressources à l'instruction des nombreuses autorisations ou demandes d'avis du recteur prévues par les codes du travail et de l'éducation et aux habilitations au contrôle en cours de formation.

Si la situation pouvait être variable d'une région à l'autre et la qualité des CFA bien moins normalisée que dans le domaine de la formation continue, la connaissance fine de l'offre développée par les services régionaux et académiques permettait de répondre effectivement aux risques de dysfonctionnement sur la qualité des formations.

2 - Un cadre renouvelé très proche du contrôle de la qualité des organismes de formation professionnelle continue

La loi du 5 septembre 2018 a calqué le régime de création des CFA sur celui des organismes de formation. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2022, l'ensemble des CFA doit être certifié au regard d'un référentiel national de qualité dit « Qualiopi » par un organisme certificateur accrédité ou en cours d'accréditation par l'instance nationale d'accréditation (Cofrac) ou par une instance de labellisation reconnue par France compétences¹⁰⁸ : cette certification conditionne leur accès au financement des Opco. Les

¹⁰⁷ Depuis 2015, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a promu un label administré en commun avec d'autres financeurs centrés sur la formation continue (Pôle emploi, Fongecif devenu Association Transitions Pro et Agefiph), le label Qualité « Performance vers l'emploi », attribués à 11 CFA consulaires ou académiques.

¹⁰⁸ Ainsi, Eduform est le label qualité du ministère chargé de l'éducation nationale. Son obtention entraîne automatiquement la délivrance de la certification « Qualiopi ».

établissements d'enseignement supérieur publics accrédités par le ministère de l'enseignement supérieur, les établissements supérieurs privés évalués par le comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé et les établissements évalués par la commission des titres d'ingénieur sont réputés satisfaire à l'obligation de certification.

Les formations par apprentissage conduisant à l'obtention d'un diplôme sont par ailleurs soumises à un contrôle pédagogique opéré par les missions de contrôle pédagogique des formations par apprentissage (MCPA), créées le 1^{er} janvier 2019 au sein des académies. Ces missions associent les corps d'inspection de l'éducation nationale (mobilisables en fonction de leur spécialité) et, le cas échéant, les agents publics habilités par les ministres certificateurs, ainsi que des représentants désignés par les branches professionnelles et les chambres consulaires. L'association de ces experts issus du monde professionnel est la principale différence avec la composition des Saia. Les missions de la MCPA sont recentrées sur le contrôle pédagogique : contenus de formation enseignés, pédagogie de l'alternance, certifications des maîtres d'apprentissage ou compétences des formateurs.

La MCPA détermine son programme de travail en fonction de priorités décidées par le recteur et à la suite de demandes émanant des différents acteurs (CFA, apprentis, employeurs) réceptionnées par la Dreets, ou encore sur signalement de la part des opérateurs de compétences.

Les MCPA étaient à peine effectives à l'été 2021. En effet, la nomination des experts a été très retardée et les premiers contrôles commençaient seulement à être lancés dans la plupart des régions. Dans un contexte de multiplication des formations offertes et de concurrence renforcée entre les CFA, le positionnement de la MCPA (y compris des experts qui la composent) et sa capacité à agir demeurent à construire. Les moyens humains consacrés spécifiquement à cette mission apparaissent faibles en regard des enjeux : le plus souvent, un agent de catégorie A et un agent de catégorie C, qui ont la tâche d'animer le large réseau de contrôleurs potentiels.

D'autres contrôles ne relevant pas de la sphère pédagogique existent :

- le contrôle du service fait par les opérateurs de compétences qui ne peuvent exiger que des pièces de nature essentiellement financières ;
- le contrôle administratif et financier assuré par les services régionaux de contrôle (SRC), au sein des Dreets, notamment pour vérifier la réalisation des actions de formation et l'usage des financements

perçus ; le suivi de la déclaration d'activité par la Dreets, pour le compte de la préfecture de région, qui demeure valide sur production d'un bilan pédagogique et financier annuel.

S'agissant, enfin, de la transparence sur les résultats des formations, son effectivité est incertaine. Elle passe par la mise à disposition sur une plateforme nationale des indicateurs de l'appariement *InserJeunes*, réalisé par la Dares et la Depp, pour chaque formation du CFA, comme prévu à l'article L. 6111-8 du code du travail. Ce travail de grande ampleur demeure concurrencé par les baromètres « maison » que les CFA continuent de réaliser, de manière plus ou moins proactive selon leur démarche commerciale. Il conviendra donc d'évaluer l'accès des familles et des jeunes à la plateforme nationale et la bonne compréhension des indicateurs. Ces dispositifs de qualité sont centrés sur les niveaux infrabac et bac+2. En effet, les indicateurs de résultat ne sont pas déclinés au-delà. En outre, une partie significative des centres intervenant sur les niveaux postbac échappent à la certification « Qualiopi » et la MCPA n'est pas compétente pour les diplômes ne relevant pas de l'éducation nationale.

Un autre point aveugle du contrôle qualité concerne le recours à la sous-traitance : la certification « Qualiopi » porte sur le CFA et non directement sur les organismes réalisant effectivement les formations. C'est dans le cadre de la contractualisation que le CFA est censé s'assurer de la mise en œuvre des critères, avec des limites manifestes.

L'enjeu principal de court terme concerne la coordination entre les différents intervenants très nombreux à pouvoir effectuer des contrôles : les opérateurs de compétences, les organismes certificateurs, les MCPA, les Dreets. L'ensemble de ces intervenants n'en sont qu'au début de la prise en main de leurs missions. Il est essentiel d'assurer un dialogue entre eux pour faciliter la mise en œuvre de leurs compétences respectives, éviter des contradictions et assurer un partage d'informations efficace et le bon usage de moyens réduits, notamment ceux de la MCPA mais aussi des SRC. S'agissant des contrôles de la qualité pédagogique que seule la MCPA peut effectuer, celle-ci est désarmée pour leur donner de réelles suites : celles-ci dépendent *in fine* des opérateurs de compétences et des Dreets.

III - Des acteurs mobilisés malgré l'absence de chef de file

A - La fin du pilotage par les régions

Depuis la réforme, le développement de l'alternance relève des branches professionnelles et non plus des régions. Les conseils régionaux rencontrés en cours d'instruction regrettent cette évolution et mettent en avant qu'ils soutenaient un maillage contrôlé de l'offre de formation, réparti sur l'ensemble du territoire régional, répondant à leurs besoins économiques tout en maîtrisant la dépense publique.

Toutes les régions ont fortement réduit les moyens affectés au pilotage de l'apprentissage. Les directions chargées de l'alternance sont devenues des subdivisions d'entités plus larges au sein des organigrammes régionaux. Cependant, la réforme reste récente et les régions conservent à ce stade leur connaissance d'un réseau qui, s'il évolue déjà rapidement, conserve ses fondamentaux et acteurs historiques, notamment en infrabac. C'est dans ce cadre qu'elles assument leurs compétences résiduelles en matière d'alternance. Elles ont désormais principalement un rôle de soutien financier complémentaire qu'elles assurent en fonction des filières identifiées comme stratégiques, là où les besoins d'aménagement du territoire et de développement économique le justifient. Les aides au fonctionnement et à l'investissement sont attribuées en fonction des orientations politiques définies par chaque exécutif régional.

L'enjeu pour les régions est à présent de trouver leur place dans une gouvernance de l'alternance locale plus éclatée, où elles n'occupent plus le rôle principal. Différentes situations sont rencontrées. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, par exemple, le constat est fait d'une érosion des liens avec les acteurs de l'alternance, tels que les opérateurs de compétences, l'association des directeurs de CFA et les missions locales. En Grand Est comme en Pays de la Loire, la région continue de partager des constats en matière de formation et d'emploi avec le rectorat, la préfecture et les branches professionnelles au travers des contrats d'objectifs territoriaux, qui ont pour ambition de définir des enjeux partagés, des objectifs communs et des projets partenariaux pour répondre aux défis régionaux en matière d'orientation, d'emploi et de formation.

Les Carif-Oref, cofinancés par l'État et les régions, continuent également d'assurer leurs missions d'aide à la décision en recensant l'offre de formation en alternance et en analysant la relation emploi-formation. Parmi ces travaux, figurent des analyses territoriales, des analyses

sectorielles, des tableaux de bord et des enquêtes d'insertion et de suivi de parcours. Ils ont été confortés dans leur rôle d'établissement du catalogue des formations ouvertes en apprentissage.

Toutefois, la bonne connaissance des besoins et des enjeux de la formation en alternance par les régions pourrait s'étioler avec le temps, faute d'une coordination réellement institutionnalisée entre les différents acteurs et de systèmes d'information suffisamment interconnectés, alors que du fait des enveloppes déléguées de France compétences, elles doivent conserver une expertise en la matière pour faire les meilleurs arbitrages. D'ores et déjà, leurs services admettent une connaissance trop limitée de la nouvelle offre.

B - Une gouvernance incomplète du système

1 - Par-delà la régulation financière, un éclatement des acteurs

L'acteur principal du système d'alternance est le ministère chargé du travail. En son sein, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) joue le rôle d'animation, d'accompagnement et de suivi auprès de l'ensemble des autres acteurs, en particulier France compétences et les opérateurs de compétences avec lesquels elle a contractualisé, ainsi que les branches professionnelles et les principaux réseaux d'organismes de formation avec lesquels des échanges réguliers ont lieu.

La DGEFP s'appuie sur un réseau de référents apprentissage au sein des Dcrets qui ont également des correspondants dans les services départementaux (DDETS). Ces référents, inégalement expérimentés, ont avant tout pour rôle l'accompagnement des acteurs du territoire (CFA, Opco), l'information sur la réglementation, modifiée par la réforme et la crise sanitaire, et la résolution de difficultés locales. La DGEFP a mis en place différents outils pour assurer l'animation du réseau des référents apprentissage. Les directions régionales sont également chargées d'enregistrer les déclarations d'activité des CFA et d'effectuer le contrôle administratif et financier des établissements par le biais des services régionaux de contrôle (SRC).

Au-delà de l'enregistrement et du contrôle, assurés par l'État, la mise en œuvre concrète de la politique d'alternance, c'est-à-dire l'ouverture et la gestion des formations, est à la main des organismes de formation et des entreprises dans la mesure où elles peuvent ouvrir des CFA. Dans ce nouveau système largement libéralisé, l'État n'intervient pas directement. Il contrôle l'efficacité de l'action des principaux acteurs par

la contractualisation avec les grands financeurs (France compétences et les 11 opérateurs de compétences).

Sous la tutelle de l'État, l'établissement public national France compétences constitue l'autorité de financement et de régulation de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Son conseil d'administration comprend des représentants de l'État, des régions et des partenaires sociaux et deux personnalités qualifiées. Bien que ses représentants y soient minoritaires, l'État conserve en réalité à sa main les principaux leviers d'action. Avec les branches professionnelles, l'établissement négocie les ouvertures de certifications et le niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage. Il entretient avec les opérateurs de compétences un dialogue très étroit pour le suivi de l'activité prévisionnelle et réelle des dispositifs de l'alternance et la mise en œuvre de la péréquation interbranches.

Les opérateurs de compétences assurent, quant à eux, un rôle de financement et de développement de l'alternance. Forts de réseaux territoriaux et de leur mission de conseil aux entreprises, ils conduisent également des actions d'intermédiation entre les jeunes et les entreprises et disposent, pour certains, de services d'études et d'analyse, tels que des observatoires.

Se voulant, aux termes de l'étude d'impact du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, « *une agence de l'alternance, chargée de la péréquation des fonds de l'alternance (...) [ainsi qu'une] autorité de régulation de la qualité avec des missions de veille et d'observation sur les coûts et les règles de prise en charge* », France compétences était également chargée de garantir « *au niveau politique l'impartialité des processus de redistribution, (...) et d'évaluation de l'offre de formation* ». Bien que dotée de moyens humains limités, l'organisme est bien devenu la cheville ouvrière de la gouvernance technique du financement de l'alternance, sans remise en cause par les parties prenantes.

La gouvernance politique du système lui échappe largement - les choix stratégiques appartiennent en réalité à l'État¹⁰⁹ et le pilotage de l'offre aux branches professionnelles ; elle ne dispose donc pas d'objectifs de développement à atteindre, ni quantitatifs, ni qualitatifs. Quant au pilotage de l'offre, les branches professionnelles ne sont pas encore réellement saisies, à ce stade, des outils mis à leur disposition.

¹⁰⁹ La discussion politique a lieu dans le cadre de la négociation paritaire et de la concertation entre la ministre chargée du travail et les partenaires sociaux, en dehors du conseil d'administration de France compétences.

Il reste à conforter le lien entre les travaux réalisés dans les commissions de France compétences, les sujets débattus au sein de son conseil d'administration et le niveau politique d'élaboration de la politique nationale d'alternance, pour que celle-ci se nourrisse davantage des éléments clés du pilotage, au-delà du seul volet financier : politique de certification ; identification des filières de formation et adéquation avec les compétences recherchées ; études et évaluation, y compris au niveau territorial.

2 - Un accès aux données à améliorer

Dans le cadre d'une politique finalement très décentralisée par la liberté de création des CFA, l'accès aux données et la diffusion de l'information statistique deviennent un enjeu clé. Depuis la réforme, les chambres consulaires n'assurent plus l'enregistrement des contrats, ceux-ci sont transmis par les entreprises et les CFA aux opérateurs de compétences qui les déposent ensuite à la DGEFP *via* la plate-forme Deca créée à cet effet. Ce suivi statistique national a été fortement compliqué en 2020 par plusieurs types de difficultés :

- des difficultés techniques liées à la mise en service du système d'information Deca qui présentait différents dysfonctionnements. Le système n'a été considéré comme opérationnel qu'en septembre 2020, alors que les nouveaux contrats auraient dû y être déposés depuis le mois de janvier ;
- des difficultés de montée en charge de l'enregistrement des nouveaux contrats dans Deca liées à de multiples problèmes dans la mise en œuvre des nouvelles procédures de dépôt et de validation des contrats d'apprentissage entre les opérateurs de compétences, les employeurs et les CFA et à la forte hausse des entrées.

Les Dreets n'ont eu accès aux données du tableau de bord du ministère qu'à partir de mai 2021. Ainsi, pendant toute la période de mise en œuvre de la réforme et de montée en charge de l'apprentissage, les services régionaux n'ont plus eu accès au suivi des entrées en apprentissage.

En parallèle, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) du ministère de l'éducation nationale publie également des données sur les apprentis sur la base de différentes enquêtes sur les effectifs et l'insertion professionnelle. Le suivi statistique de l'apprentissage par la Depp a été compliqué depuis la réforme par des difficultés méthodologiques pour réaliser l'enquête sur les effectifs, en particulier pour identifier l'ensemble des sites de formation des apprentis : compte tenu de la libéralisation du secteur et de la création de nombreux nouveaux CFA, il existe un risque de ne pas repérer les campus de formation d'apprentis situés dans d'autres régions que celles où le CFA est enregistré.

S'agissant du suivi de l'insertion professionnelle, avec la mise en place du nouveau système d'information *InserJeunes* qui remplace les enquêtes antérieures IVA-IPA et utilise une méthodologie différente, une importante rupture de série a eu lieu en 2019. On peut regretter que cette rupture de méthode, couplée à la très nette augmentation des entrées en apprentissage au cours des dernières années, ne permette pas de suivre l'évolution de l'insertion professionnelle des jeunes à cette époque charnière pour l'apprentissage et marquée par la crise sanitaire.

La connaissance locale de l'alternance se fondait largement sur les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Oref) qui publiaient des cartographies et tableaux de bord de l'alternance, principalement sur la base d'enquêtes réalisées par la région auprès des CFA et du système d'information de suivi des CFA dont disposaient toutes les régions. Avec la fin de la compétence régionale, les Oref sont devenus dépendants des données nationales, celles de la Depp qui leur sont transmises avec six mois de retard (en juin N+1 pour les données au 31 décembre N), et celles de la Dares, dont ils n'accèdent qu'aux données grand public (tableau de bord Poem des entrées en contrats). Par ailleurs, *InserJeunes* n'est plus ouvert aux Oref et la présentation actuelle des données ne leur permet pas de réaliser des analyses territoriales ou sectorielles. Ils tâchent donc de multiplier leurs sources et se mettent en lien avec les rectorats et les Dreetts, notamment pour l'identification des CFA. Certains sont également impliqués dans une expérimentation conduite par la mission interministérielle pour l'apprentissage pour faciliter la concaténation d'un tableau de bord de l'apprentissage sur la base des systèmes d'information des CFA.

Cette nouvelle architecture de circulation des données entraîne pour l'instant un recul de la connaissance locale de l'alternance, en particulier par les services déconcentrés de l'État et les régions. Par ailleurs, certains sujets ne sont pas analysés par les différents acteurs : l'analyse du parcours complet d'un apprenti, incluant les taux de rupture de contrat ou les questions de réorientation, l'accès des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) à l'apprentissage¹¹⁰ ou encore les problématiques de transport et d'hébergement.

Ainsi, dans un objectif d'homogénéité et de mesure de la performance de la politique en faveur de l'alternance, il serait utile de mettre en place un suivi fiable et performant au niveau local, assis sur l'ouverture large des données des systèmes d'informations.

¹¹⁰ Le service statistique de la Dreetts n'a accès qu'à la commune de résidence des apprentis, mais pas à l'adresse complète.

IV - Une complexité administrative pour les principaux acteurs

La réforme de 2018 a représenté un défi majeur pour les opérateurs de compétences : profondément restructurés par la fusion des anciens Opca et l'absorption de leurs directions régionales, ceux-ci se sont vu confier en outre la compétence du financement de l'apprentissage qui n'incombait pas aux Opca, mais aux régions. Ils ont rencontré de multiples difficultés dues à l'absence de système d'information adapté, à l'incertitude sur une réglementation nouvelle et à la hausse inédite des entrées en apprentissage. Malgré les importants efforts réalisés, les opérateurs de compétences ont pris d'emblée un retard dans la gestion des dossiers.

Du point de vue des CFA, le défi était tout aussi important : nécessité d'accompagner les entreprises qui les sollicitent pour remplir les contrats d'apprentissage¹¹¹; passage à un système de facturation (chaque apprenti représente désormais au moins cinq factures par an) ; multiplicité des interlocuteurs financiers. L'exemple du GIP pour la formation tout au long de la vie de Franche-Comté, qui porte le CFA public de l'académie de Besançon, illustre l'augmentation de la charge administrative pour les CFA : il doit désormais éditer environ 4 000 titres par an, contre une cinquantaine avant la réforme, et a dû recruter deux personnes pour y faire face. Ainsi, paradoxalement, la réforme oblige les CFA à recruter des personnels, non pas pour améliorer l'accompagnement des apprentis, mais pour faire face à l'augmentation de la charge administrative.

Comme la relation avec un opérateur de compétences ne dépend pas de la nature de la formation, mais de la branche professionnelle à laquelle l'entreprise accueillant l'apprenti est rattachée, il est fréquent qu'un CFA soit en relation avec plusieurs opérateurs de compétences. Or, chacun d'entre eux a des procédures et des outils de dépôt des contrats différents, voire parfois plusieurs, selon qu'il s'agit d'un contrat conclu avant ou après le 1^{er} janvier 2020 ou en raison de la fusion de plusieurs anciens Opca. En outre, certains

¹¹¹ Les employeurs des très petites entreprises rencontrent des difficultés manifestes pour le remplissage du formulaire Cerfa, s'agissant de certains codes demandés (UAI, code RNCP, etc.) mais surtout de la rémunération car il existe de nombreuses configurations de majoration de salaire. Les chambres consulaires assuraient avant la réforme l'enregistrement des contrats et conseillaient les entreprises pour assurer la conformité du contrat. Désormais, la plupart ont développé des offres de service payantes qu'elles proposent aux employeurs pour les aider à gérer la partie administrative de l'alternance.

opérateurs de compétences répartissent entre plusieurs échelons l'enregistrement des contrats d'apprentissage selon la taille de l'entreprise.

Les opérateurs de compétences ont rencontré d'importantes difficultés à intégrer les contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2020 qui n'apparaissaient pas dans la base transmise par le ministère chargé du travail ou pour lesquels certaines données étaient manquantes ou erronées, ce qui a impliqué la mobilisation des CFA pour retrouver les contrats originaux et les retraiter.

S'agissant des contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2020, les difficultés suivantes ont été identifiées :

- des règles de gestion incomplètes : un *vade-mecum* résultant de groupes de travail réunissant le ministère, les opérateurs de compétences et les réseaux de CFA a finalement été publié en 2021 ;
- des sources d'anomalies nombreuses du fait de procédures initialement insuffisamment digitalisées, du manque de référentiels communs entre les opérateurs de compétences et les CFA, intégrés aux interfaces de saisie, et de la pluralité des codes demandés souvent non complétés (code diplôme/RNCP/libellé, Siret/UAI, etc.), d'évolutions du formulaire Cerfa et des difficultés de certains employeurs ;
- des divergences d'appréciation sur les points de contrôle à la charge des opérateurs de compétences¹¹² ;
- les multiples modalités de facturation des CFA mais aussi de financement des opérateurs de compétences (groupée ou individuelle, uniquement numérique ou hybride, etc.).

L'Opcoc Constructys, contrôlé par la Cour en 2021, présentait ainsi des délais d'engagement des dépenses au titre des contrats d'apprentissage préoccupants : pour 42 % des dossiers, l'engagement est réalisé plus de 30 jours après la réception du dossier de demande, pour 24 % au-delà de 60 jours et pour 14 % au-delà de 100 jours.

Toutefois, si, au cours de l'enquête, presque tous les CFA sollicités ont cité spontanément les difficultés administratives comme un des principaux écueils de la réforme, ils ont également reconnu que la situation s'était considérablement améliorée à mesure que les opérateurs de

¹¹² Si la réglementation fixe quatre points de contrôle (âge de l'apprenti, âge du maître d'apprentissage, éligibilité de la formation, conformité de la rémunération aux conditions légales), certains Opcoc effectuent d'autres contrôles et demandent des données supplémentaires avant accord de prise en charge, pour définir le montant à décaisser, assurer le dépôt dans la base Deca et tenir compte des règles de validation des dossiers d'aide aux employeurs par l'ASP.

compétences avançaient dans le traitement des contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2020 et trouvaient leur rythme de croisière.

L'enjeu est désormais d'accompagner l'harmonisation et l'uniformisation des procédures. À cette fin, les opérateurs de compétences ont développé avec l'appui du ministère des groupes de travail avec les têtes de réseaux des CFA créés au fil de l'eau, en fonction des problématiques rencontrées.

Des progrès significatifs sont encore attendus en 2022 en matière d'interopérabilité des systèmes d'information des CFA et des opérateurs de compétences, pour faciliter le dépôt des contrats et la facturation : l'objectif est d'automatiser les transferts de données par API¹¹³ entre les CFA vers les Opcv. Au-delà des processus de gestion, des travaux ont également été conduits sur les référentiels de données pivots liés à l'apprentissage figurant dans le contrat ou les catalogues de formation par la mission Houzel.

¹¹³ *Application Programming Interface.*

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le nombre d'apprentis préparant des diplômes de l'enseignement secondaire, pour lesquels l'effet sur l'insertion professionnelle est le plus fort, a sensiblement baissé depuis les années 2000, en raison du profil de ces élèves de plus en plus jeunes à la sortie de troisième, peu mobiles, hésitant à entrer dans une formation plus exigeante que la voie professionnelle sous statut scolaire. Parallèlement, l'accès à l'apprentissage reste difficile pour les décrocheurs du système scolaire compte tenu de leurs fragilités spécifiques. Il est donc essentiel d'adapter davantage qu'aujourd'hui les mesures aux âges des populations concernées et à leurs difficultés spécifiques. Plusieurs enjeux restent déterminants pour favoriser l'apprentissage des jeunes d'âge scolaire : l'orientation à la fin de la classe de troisième, l'accompagnement personnalisé et le dispositif d'aides aux apprentis, notamment à la mobilité.

Il existe un risque que la réforme fragilise les formations peu attractives pourtant nécessaires aux entreprises du territoire et entraîne une évolution de l'offre uniquement tirée par la demande des jeunes. La mise en place d'une concertation entre les principaux acteurs est nécessaire pour identifier et soutenir les formations moins rentables mais correspondant à des besoins de main-d'œuvre des entreprises, notamment par la répartition de l'enveloppe régionale d'aménagement du territoire.

La certification qualité « Qualiopi » ne semble pas pouvoir, seule, révéler des dysfonctionnements dans la mise en œuvre des formations. Le rôle des missions de contrôle pédagogique de l'apprentissage est désormais déterminant mais la mise en place de celles-ci a pris du retard et les moyens qui y sont affectés posent la question de leur capacité effective à contrôler une offre de formation si importante. La capitalisation des résultats des contrôles nombreux et de nature différente portant sur les CFA est un enjeu important.

La mise en œuvre de cette réforme d'ampleur, dans un contexte de crise sanitaire, a rencontré de multiples difficultés liées à la nécessaire adaptation des acteurs à la nouvelle réglementation et à leurs nouvelles fonctions. La prise en charge des contrats signés avant le 1^{er} janvier 2020 et des nouveaux contrats a connu d'importants retards. La situation s'est améliorée mais les CFA restent confrontés à la multiplication des procédures et des outils utilisés par les Opco, ce qui appelle à uniformiser le cadre de gestion des contrats.

Enfin, l'adaptation des systèmes statistiques à la suite de la réforme entraîne pour l'instant un recul de la connaissance locale de l'alternance,

en particulier par les services déconcentrés de l'État et des régions. Il est important d'assurer l'accès de ces acteurs aux données régionales et infra-régionales issues des systèmes d'information nationaux.

Les juridictions financières formulent en conséquence les recommandations suivantes :

- 5. Afin de favoriser les entrées en apprentissage des jeunes d'âge scolaire, adapter et développer les mesures qui leur sont destinées en matière d'information et d'orientation, d'accompagnement personnalisé et d'aides à la mobilité (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, régions) ;*
- 6. Conforter le rôle des établissements scolaires dans l'appui à l'orientation vers l'apprentissage, en incitant les enseignants à développer des relations avec les chambres consulaires et les CFA et à faciliter la promotion des métiers dans les collèges, notamment dans les établissements classés en REP ou REP+ (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, régions) ;*
- 7. Charger les régions d'organiser une concertation annuelle avec les opérateurs de compétences et les branches professionnelles concernant :*
 - l'identification des filières de formation à soutenir par le biais de l'enveloppe régionale d'aménagement du territoire ;*
 - le choix des projets d'investissement à cofinancer par les régions et les opérateurs de compétences (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, régions, opérateurs de compétences).*
- 8. Ajuster les enveloppes régionales affectées à l'investissement en tenant compte de l'évolution des effectifs en apprentissage (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).*
- 9. Mettre en place un plan d'action pour assurer le contrôle de la qualité pédagogique des formations en apprentissage (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche) ;*
- 10. Prévoir dans toutes les conventions liant l'État aux opérateurs de compétences des stipulations visant à uniformiser les procédures de gestion administrative et financière des contrats d'apprentissage, et à permettre l'interopérabilité avec les systèmes d'information des CFA (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, Opco).*

Conclusion générale

La réforme de l'apprentissage de 2018 est une réforme de très grande ampleur, dont le calendrier de mise en œuvre volontariste a été maîtrisé dans un contexte bouleversé par l'irruption de la crise sanitaire. La forte mobilisation de l'ensemble des acteurs a permis de dépasser les nombreuses difficultés et dysfonctionnements dus à l'adaptation à leurs nouvelles missions. La réforme n'est cependant pas encore achevée. Le premier exercice de définition des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage n'a pas permis de déterminer leur juste niveau et l'adaptation de ce nouveau modèle de financement aux différents modèles économiques des CFA n'est pas démontrée. Certaines dispositions n'ont pas encore pleinement trouvé leur place (médiateurs consulaires, mission de contrôle pédagogique des formations par apprentissage, par exemple). Une nouvelle étape importante a été franchie au 1^{er} janvier 2022 avec le transfert de la collecte des contributions des employeurs aux Urssaf et aux caisses de MSA, ainsi que l'entrée en vigueur de l'obligation de certification « Qualiopi » des CFA. Dans ce contexte, ce rapport ne constitue qu'un premier bilan de la réforme, qui ne permet pas d'en analyser tous les effets, mais qui identifie d'ores et déjà d'importantes difficultés à surmonter.

La hausse inédite des entrées en apprentissage en 2020 et 2021, au-delà de toutes les prévisions, est un succès indéniable, sans qu'il soit possible d'isoler l'effet des aides exceptionnelles aux employeurs et celui du déport des contrats de professionnalisation vers les contrats d'apprentissage. L'effet fortement incitatif des aides aux employeurs rend incertain le maintien de l'apprentissage à ce très haut niveau après le retour aux aides de droit commun. Un rééquilibrage vers le contrat de professionnalisation ne serait pas pour autant dommageable. Cette hausse, par son ampleur, a contribué à l'augmentation du taux d'emploi et d'activité des jeunes en 2021.

Malgré le faible recul sur la mise en œuvre de la réforme, il apparaît aussi que l'alternance connaît une impasse financière : le niveau actuel des ressources du système d'alternance et de formation professionnelle ne permet pas de financer un nombre aussi élevé de contrats d'apprentissage. Des mesures fortes doivent être prises à court terme pour équilibrer le

financement, portant à la fois sur la maîtrise des dépenses (essentiellement par la redéfinition des niveaux de prise en charge des contrats et par la suppression des aides exceptionnelles aux employeurs d'apprentis) et le niveau de ressources. Il importe aussi de préciser la stratégie de développement de l'alternance pour les prochaines années et de lui associer une stratégie de financement adaptée.

En outre, avec un développement très marqué vers l'enseignement supérieur, en particulier dans le secteur tertiaire, et en développant peu les secteurs à fort besoin de main d'œuvre (BTP, industrie), l'apprentissage s'éloigne de plus en plus de son objectif initial d'amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes les moins qualifiés et de réponse aux besoins de qualification des secteurs en ayant fait la principale voie d'accès à leurs métiers. Seul le suivi de l'évolution de la situation aux cours des prochaines années permettra de constater les effets de la réforme sur l'offre de formation, notamment pour les formations *a priori* peu rentables, sur le développement économique par sa capacité à répondre aux besoins de qualification des entreprises et sur l'insertion professionnelle des nombreux jeunes qui ont intégré l'apprentissage pendant la crise sanitaire.

Liste des abréviations

Affelnet	Procédure d'affectation des élèves par le NET
API	<i>Application programming interface</i>
BEP	Brevet d'études professionnelles
BTP	Bâtiment et travaux publics
BTS	Brevet de technicien supérieur
BUT	Bachelor universitaire de technologie
Carif	Centre animation ressources d'information sur la formation
CAS FNDMA	Compte d'affectation spéciale Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCF	Contrôle en cours de formation
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CSA	Contribution supplémentaire à l'apprentissage
Cufpa	Contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance
CEP	Conseil en évolution professionnelle
Céreq	Centre d'études et de recherche sur les qualifications
Cerfa	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CFA	Centre de formation d'apprentis
CIO	Centre d'information et d'orientation
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
Cnefop	Comité national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
CPF	Compte personnel de formation
CPNE	Commission paritaire nationale emploi et formation professionnelle
CQP	Certificat de qualification professionnelle
Crefop	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
Depp	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

Dima	Dispositif d'initiation aux métiers en alternance
Directe	Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
Dreets	Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DUT	Diplôme universitaire de technologie
EPLÉ	Établissement public local d'enseignement
Erasmus Pro	European Action Scheme for the Mobility of University Students - formation professionnelle
GIP	Groupement d'intérêt public
Greta.....	Groupement d'établissements
InserJeunes ...	Enquête insertion professionnelle des jeunes
IPA	Enquête Insertion professionnelle des apprentis
IUT	Institut universitaire de technologie
IVA	Enquête Insertion dans la vie active
Onisep	Office national d'information sur les enseignements et les professions
Opcá	Organisme paritaire collecteur agréé
Opcó	Opérateur de compétences
Oref	Observatoire régional emploi formation
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PME	Petites et moyennes entreprises
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
Saio	Service académique de l'information et de l'orientation
Sies.....	Systèmes d'information et études statistiques
SPRO	Service public régional de l'orientation
TICPE	Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques
TPE	Très petites entreprises
UIMM	Union des industries et métiers de la métallurgie

Annexes

Annexe n° 1 : les caractéristiques des contrats d’alternance	136
Annexe n° 2 : les poursuites d’études en apprentissage – Exemple en Grand Est	137
Annexe n° 3 : indicateurs des évolutions de l’alternance de 2016 à 2020	138
Annexe n° 4 : la situation des alternants avant la signature d’un contrat d’apprentissage ou de professionnalisation.....	143
Annexe n° 5 : l’effet des aides exceptionnelles sur les coûts supportés par les employeurs	145
Annexe n° 6 : les coûts des formations inscrits sur les listes préfectorales – exemple des régions Grand Est et Pays de la Loire	147
Annexe n° 7 : la réforme de la taxe d’apprentissage	148
Annexe n° 8 : le financement de l’investissement des CFA	151
Annexe n° 9 : analyse du référentiel des niveaux de prise en charge.....	154
Annexe n° 10 : les conditions d’accès à l’apprentissage en 2018 à la sortie de la classe de troisième	161
Annexe n° 11 : les enveloppes régionales de fonctionnement	163
Annexe n° 12 : l’apprentissage pendant la crise sanitaire	165

Annexe n° 1 : les caractéristiques des contrats d'alternance

Tableau n° 15 : caractéristiques des contrats d'apprentissage et de professionnalisation conclus en 2021

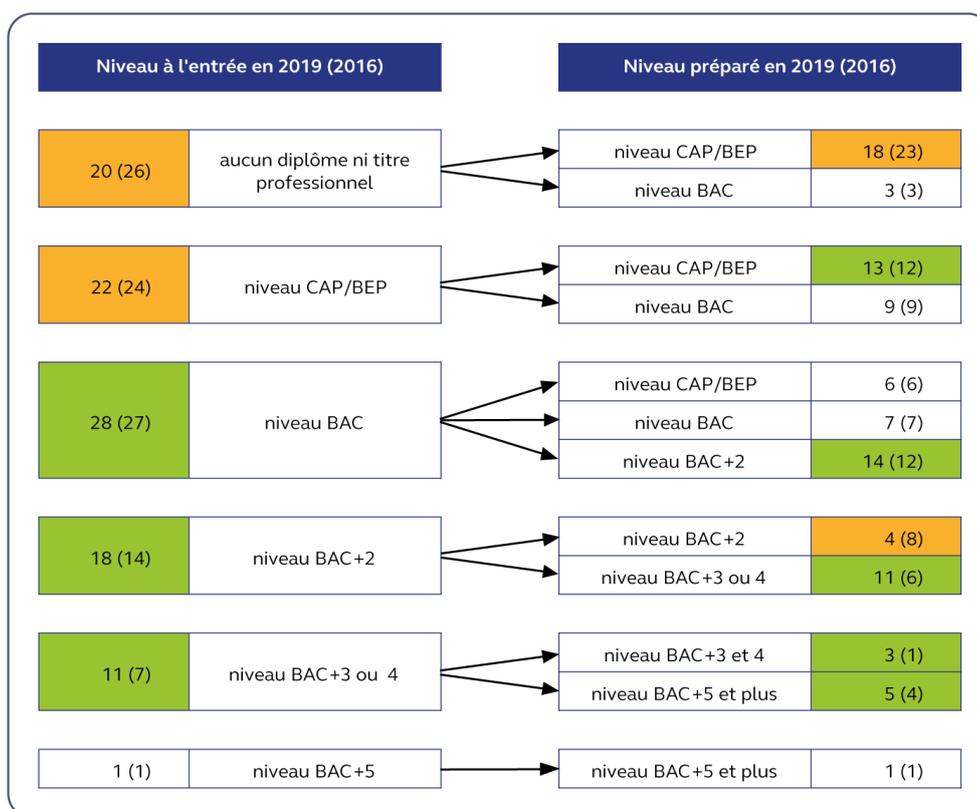
	Contrat d'apprentissage	Contrat de professionnalisation
<i>Qualifications</i>	Certifications RNCP (diplôme, titre)	Certifications RNCP, certificat de qualification professionnelle, qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale
<i>Contrat</i>	Contrats à durée limitée, calquée sur la durée du cycle de formation (allant de 6 mois à 3 ans) Contrat à durée indéterminée	Contrat à durée déterminée compris entre 6 et 12 mois (avec possibilité d'extension à 3 ans) Contrat à durée indéterminée
<i>Âge</i>	De 16 à 29 ans révolus, avec possibilité d'extension à 15 ans et à 34 ans révolus et sans limite pour les travailleurs handicapés et les créateurs d'entreprises (sous conditions) ¹¹⁴	De 16 à 25 ans révolus (contrat « jeunes ») et sans limite d'âge pour les demandeurs d'emploi et les titulaires de certains minima sociaux
<i>Durée de la formation</i>	Au minimum 25 % de la durée totale du contrat	150 heures minimum et comprise entre 15 % et 25 % de la durée totale du contrat
<i>Rémunération</i>	Entre 27 % et 100 % du Smic suivant l'âge et le niveau d'études, ou le salaire minimum conventionnel si plus favorable	Entre 55 % et 100 % du Smic suivant l'âge et le niveau d'études, ou 85 % de la rémunération minimale prévue par la convention collective ou l'accord de branche si plus favorable
<i>Tutorat</i>	Maître d'apprentissage (2 apprentis maximum, selon la branche, ou à défaut, expérience d'un an et titulaire de la qualification)	Tuteur (3 alternants maximum, expérience de 2 ans)

Source : juridictions financières.

¹¹⁴ Extension au-delà de 25 ans révolus depuis la réforme de 2014 sous forme d'expérimentation dans plusieurs régions et généralisée depuis la réforme de 2018.

Annexe n° 2 : les poursuites d'études en apprentissage – Exemple en Grand Est

Graphique n° 4 : répartition (en %) des parcours des apprentis par niveau de formation en Grand Est en 2019 (et comparaison 2016)

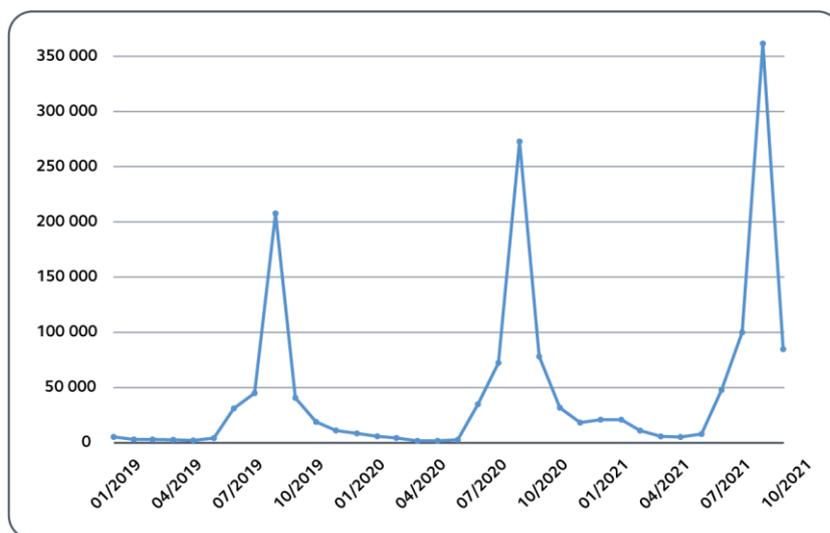


Lecture : les 18 % d'apprentis avec un niveau bac+2 à l'entrée préparent soit un diplôme de niveau bac+2 (ce groupe représente 4 % des apprentis) soit un niveau bac+3 ou 4 (11 % des apprentis). En vert, proportion qui augmente, en jaune proportion qui diminue entre 2016 et 2019.

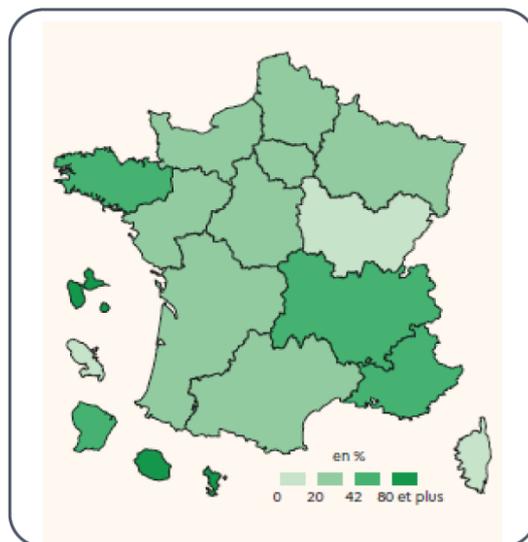
Source : Dreets Grand Est.

Annexe n° 3 : indicateurs des évolutions de l'alternance de 2016 à 2020

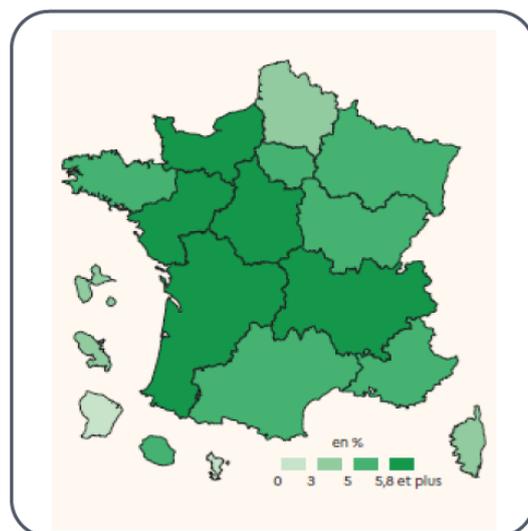
Graphique n° 5 : nombre mensuel de nouveaux contrats
d'apprentissage signés de janvier 2019 à octobre 2021



Source : Dares – (y compris les reconductions)

Carte n° 1 : évolution des entrées en apprentissage entre 2019 et 2020

Sources : Depp-MENJS-MESRI, enquête SIFA
Référence : Note d'Information, n°21.30

Carte n° 2 : part des apprentis parmi les jeunes de 16 à 29 ans en 2020 (en %)

Sources : Depp-MENJS-MESRI, enquête SIFA ; Insee, traitement Depp pour les effectifs de population
Référence : Note d'Information, n° 21.30

**Tableau n° 16 : répartition des entrées en contrat
de professionnalisation selon le mode de reconnaissance
de la qualification entre 2016 et 2020**

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Certification ou qualification enregistrée au RNCP autre qu'un CQP, dont :</i>	77,6 %	76,3 %	77,3 %	76,6 %	61,7 %
- niveaux 6 à 8 (diplôme de niveau bac+3 ou plus)	51,3 %	55,9 %	58,5 %	60,6 %	61,7
- niveau 5 (diplôme de niveau bac+2 : DUT, BTS, etc.)	28,2 %	27,1 %	25,8 %	22,5 %	14,4 %
- niveau 4 (bac pro., tech., général, brevet tech. ou pro.)	9,5 %	9,1 %	8,2 %	8,3 %	10,9 %
- niveau 3 (diplôme ou titre de niveau CAP-BEP)	7,3 %	6,9 %	6,8 %	7,7 %	10,8 %
<i>Aucun diplôme ni titre professionnel</i>	3,7 %	0,9 %	0,6 %	0,9 %	2,2 %
<i>Certificat de qualification professionnelle (CQP)</i>	10,0 %	10,3 %	9,9 %	9,7 %	16,4 %
<i>Qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale, non inscrite au RNCP</i>	12,4 %	12,4 %	11,8 %	13,0 %	19,5 %
<i>Autre</i>		1,0 %	1,1 %	0,6 %	2,3 %
<i>Total</i>	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Dares

**Tableau n° 17 : évolution des entrées en apprentissage
par secteur d'activité entre 2016 et 2020**

	2016	2017	2018	2019	2020	2020-2016
<i>Industrie</i>	21,9 %	21,3 %	21,0 %	19,8 %	16,4 %	- 5,5 points
<i>Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles</i>	20,3 %	20,4 %	20,5 %	20,5 %	22,5 %	- 2,2 point
<i>Construction</i>	15,7 %	15,8 %	16,0 %	15,4 %	12,6 %	- 3,1 point
<i>Autres secteurs du tertiaire</i>	13,3 %	13,9 %	14,2 %	16,1 %	22,2 %	+ 8,9 points
<i>Hébergement et restauration</i>	11,4 %	10,6 %	10,1 %	9,3 %	6,5 %	- 4,9 points
<i>Soutien aux entreprises</i>	8,7 %	9,1 %	9,6 %	11,0 %	13,5 %	+ 4,8 points
<i>Coiffure, soins de beauté</i>	5,3 %	5,3 %	5,0 %	4,6 %	3,6 %	- 1,7 point
<i>Agriculture, sylviculture, pêche</i>	3,5 %	3,6 %	3,6 %	3,2 %	2,9 %	- 0,6 point
<i>Total</i>	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	

Source : Dares

Tableau n° 18 : répartition des entrées en contrat de professionnalisation par secteur d'activité entre 2016 et 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	2020-2016
<i>Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles</i>	26,4 %	26,0 %	24,0 %	22,8 %	26,1 %	- 0,3 point
<i>Soutien aux entreprises</i>	17,4 %	18,3 %	19,7 %	20,8 %	22,7 %	+ 5,3 points
<i>Industrie</i>	14,0 %	13,9 %	13,7 %	13,5 %	12,1 %	- 1,9 point
<i>Activités financières et d'assurance</i>	7,8 %	7,7 %	7,3 %	7,4 %	5,6 %	- 2,2 points
<i>Information et communication</i>	6,5 %	6,7 %	7,5 %	7,1 %	6,4 %	- 0,1 point
<i>Transport et entreposage</i>	5,6 %	6,0 %	5,3 %	5,3 %	4,8 %	- 0,8 point
<i>Hébergement et restauration</i>	5,1 %	4,8 %	4,8 %	4,4 %	3,3 %	- 1,7 point
<i>Construction</i>	5,0 %	4,9 %	5,5 %	5,3 %	6,1 %	+ 1,2 point
<i>Admin. publique, enseignement, santé humaine et action sociale</i>	4,6 %	4,4 %	4,7 %	5,3 %	6,4 %	+ 1,9 point
<i>Activités immobilières</i>	2,5 %	2,5 %	2,8 %	3,1 %	1,4 %	- 1,1 point
<i>Autres activités de services</i>	2,6 %	2,5 %	2,8 %	2,9 %	3,1 %	+ 0,5 point
<i>Coiffure, soins de beauté</i>	1,9 %	1,7 %	1,5 %	1,6 %	1,1 %	- 0,8 point
<i>Agriculture, sylviculture, pêche</i>	0,6 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,7 %	+ 0,1 point
<i>Total</i>	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	

Source : Dares

Tableau n° 19 : évolution de la répartition des entrées en contrat de professionnalisation par genre de 2016 à 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Hommes</i>	50,7 %	50,5 %	50,5 %	49,7 %	52,7 %	54,2 %
<i>Femmes</i>	49,3 %	49,5 %	49,5 %	50,3 %	47,3 %	45,8 %

Source : Dares

Annexe n° 4 : la situation des alternants avant la signature d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation

Tableau n° 20 : répartition des entrées en contrat de professionnalisation selon l'âge de 2016 à 2020 (jeunes âgés de moins de 26 ans)

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>16-17 ans</i>	2,2 %	2,3 %	2,4 %	2,2 %	1,9 %
<i>18 ans</i>	7,2 %	7,0 %	7,1 %	6,6 %	6,0 %
<i>19 ans</i>	10,9 %	10,4 %	10,3 %	9,9 %	9,2 %
<i>20 ans</i>	15,4 %	15,6 %	15,7 %	15,6 %	14,2 %
<i>21 ans</i>	17,2 %	17,6 %	17,7 %	17,9 %	16,7 %
<i>22 ans</i>	15,9 %	16,6 %	17,1 %	17,4 %	17,8 %
<i>23 ans</i>	13,6 %	13,5 %	13,4 %	14,0 %	15,1 %
<i>24 ans</i>	10,3 %	9,9 %	9,6 %	9,8 %	11,2 %
<i>25 ans</i>	7,3 %	7,1 %	6,7 %	6,7 %	7,8 %

Source : Dares

Tableau n° 21 : situation des jeunes entrant en apprentissage de 2016 à 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Niveau de formation à l'entrée						
<i>Niveaux 5 à 8 (équivalent bac+2 ou plus)</i>	20,3 %	21,3 %	21,6 %	26,5 %	35,6 %	38,8 %
<i> dont : niveaux 7 et 8 (équivalent bac+5 ou plus)</i>	2,9 %	2,8 %	2,5 %	2,7 %	2,2 %	2,5 %
<i> niveau 6 (équivalent bac+3)</i>	5,9 %	6,5 %	7,0 %	9,8 %	15,4 %	18,4 %
<i> niveau 5 (équivalent bac+2)</i>	11,5 %	12,0 %	12,1 %	14,0 %	18,0 %	17,9 %
<i>Niveau 4 (équivalent baccalauréat)</i>	26,6 %	27,2 %	28,3 %	28,7 %	31,2 %	32,4 %
<i>Niveau 3 (équivalent CAP)</i>	21,4 %	20,9 %	20,1 %	18,1 %	13,7 %	11,1 %
<i>Aucun diplôme ni titre professionnel</i>	31,7 %	30,6 %	30,0 %	26,8 %	19,4 %	17,7 %
Situation avant le contrat						

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>En scolarité</i>	59,3 %	58,4 %	58,7 %	58,1 %	53,1 %	49,4 %
<i>En apprentissage</i>	27,3 %	27,4 %	27,1 %	25,7 %	22,3 %	25,1 %
<i>Demandeur d'emploi</i>	5,2 %	5,3 %	5,0 %	4,8 %	6,8 %	7,7 %
<i>Autres</i>	8,2 %	9,0 %	9,3 %	11,3 %	17,8 %	17,7 %

Source : Dares

Tableau n° 22 : situation des jeunes entrant en contrat de professionnalisation de 2016 à 2021 (jeunes âgés de moins de 26 ans)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Niveau du diplôme ou titre le plus élevé obtenu</i>						
<i>Niveaux 6 et plus (diplôme de niveau bac+3 ou plus)</i>	24,2 %	25,9 %	27,3 %	29,0 %	28,6 %	26,6 %
<i>Niveaux 5 (diplôme de niveau bac+2 : DUT, BTS, etc.)</i>	23,7 %	23,9 %	23,9 %	23,1 %	18,1 %	15,6 %
<i>Niveau 4 (bac pro, tech., général, brevet tech ou pro)</i>	35,4 %	34,3 %	33,9 %	32,6 %	32,2 %	33,8 %
<i>Niveau 3 (diplôme ou titre de niveau CAP-BEP)</i>	10,0 %	9,3 %	8,5 %	8,3 %	11,5 %	12,5 %
<i>Aucun diplôme ni titre professionnel</i>	6,7 %	6,5 %	6,4 %	7,1 %	9,6 %	11,5 %
<i>Situation avant contrat</i>						
<i>Scolarité, université</i>	41,3 %	40,5 %	41,8 %	39,5 %	33,4 %	34,7 %
<i>Contrat aidé, stagiaire de la formation professionnelle</i>	22,3 %	22,4 %	23,0 %	24,5 %	22,6 %	18,3 %
<i>dont contrats de formation en alternance</i>	18,6 %	18,9 %	19,7 %	21,2 %	21,1 %	17,1 %
<i>Salarié</i>	12,7 %	12,5 %	12,5 %	12,6 %	13,2 %	13,8 %
<i>Demandeur d'emploi</i>	20,1 %	20,3 %	18,4 %	19,3 %	26,5 %	29,2 %
<i>Inactif</i>	3,6 %	4,3 %	4,3 %	4,2 %	4,2 %	4,0 %

Source : Dares

Annexe n° 5 : l'effet des aides exceptionnelles sur les coûts supportés par les employeurs

**Tableau n° 23 : effets des aides exceptionnelles
sur les coûts supportés par les employeurs dans les entreprises
de moins de 250 salariés¹¹⁵**

		Contrat d'apprentissage					
		Taille de l'entreprise					
		1-10 salariés			20-249 salariés		
Niveau	Âge	Avant ¹¹⁶	Après	Évolution	Avant ¹¹⁷	Après	Évolution
< ou = au bac	mineurs	1 024 €	149 €	- 85 %	1 193 €	318 €	- 73 %
	18-20 ans	4 075 €	200 €	- 95 %	4 345 €	470 €	- 89 %
	21-25 ans	5 982 €	2 107 €	- 65 %	6 314 €	2 439 €	- 61 %
	26-29 ans	14 944 €	11 069 €	- 26 %	15 572 €	11 697 €	- 25 %
> ou = à bac + 2	mineurs	5 149 €	149 €	- 97 %	5 318 €	318 €	- 94 %
	18-20 ans	8 200 €	200 €	- 98 %	8 470 €	470 €	- 94 %
	21-25 ans	10 107 €	2 107 €	- 79 %	10 439 €	2 439 €	- 77 %
	26-29 ans	19 069 €	11 069 €	- 42 %	19 697 €	11 697 €	- 41 %

¹¹⁵ Sur la base du Smic en octobre 2021.

¹¹⁶ En tenant compte de la mise en œuvre de l'aide unique aux employeurs d'apprentis.

¹¹⁷ En tenant compte de la mise en œuvre de l'aide unique aux employeurs d'apprentis.

		Contrat de professionnalisation					
		Taille de l'entreprise					
		1-10 salariés			20-249 salariés		
<i>Niveau</i>	<i>Âge</i>	Avant	Après	Évolution	Avant	Après	Évolution
<i>< ou = au bac</i>	mineurs	10 488 €	5 488 €	- 48 %	10 833 €	5 833 €	- 46 %
	18-20 ans	10 488 €	2 488 €	- 76 %	10 833 €	2 833 €	- 74 %
	21-25 ans	13 348 €	5 348 €	- 60 %	13 788 €	5 788 €	- 58 %
	26-29 ans	17 069 €	9 069 €	- 47 %	17 697 €	9 697 €	- 45 %
<i>> ou = au bac + 2</i>	mineurs	12 395 €	7 395 €	- 40 %	12 803 €	7 803 €	- 39 %
	18-20 ans	12 395 €	4 395 €	- 65 %	12 803 €	4 803 €	- 62 %
	21-25 ans	15 255 €	7 255 €	- 52 %	15 758 €	7 758 €	- 51 %
	26-29 ans	17 069 €	9 069 €	- 47 %	17 697 €	9 697 €	- 45 %

Source : Comité d'évaluation du plan France Relance (données Dares).

Annexe n° 6 : les coûts des formations inscrits sur les listes préfectorales – exemple des régions Grand Est et Pays de la Loire

En Grand Est, les coûts publiés sur les listes préfectorales étaient établis chaque année par diplôme et par CFA par la région, qui déterminait le coût complet du diplôme grâce à l'exploitation des données de comptabilité analytique des CFA. Le coût d'un diplôme était le résultat de la division du coût total de ce diplôme par l'effectif d'apprentis. Il pouvait donc varier fortement d'une année à l'autre, ou d'un site à l'autre, selon la variation des effectifs d'apprentis.

En Pays de la Loire, la région avait fait le choix de transmettre au préfet des coûts par formation régionaux et non par CFA, recalculés chaque année. Chaque année, les CFA devaient également transmettre des coûts analytiques de formation par apprenti et par diplôme. La région déterminait des coûts de référence moyens par formation, en excluant des valeurs extrêmes et en lissant dans le temps en cas de grandes variations annuelles.

**Tableau n° 24 : coûts préfectoraux du diplôme « baccalauréat
professionnel technicien d'usinage » en Grand Est
et en Pays de la Loire (2018)**

CFA	Site	Coût du diplôme (en €)
<i>CFA de l'industrie de Champagne-Ardenne</i>	Annexe Ardenne	15 935
<i>CFA de l'industrie de Champagne-Ardenne</i>	Annexe Aube	20 909
<i>CFA de l'industrie de Champagne-Ardenne</i>	Annexe Marne	24 228
<i>CFA de l'industrie de Champagne-Ardenne</i>	Annexe Haute-Marne	15 422
<i>CFA de l'industrie de Champagne-Ardenne</i>	Lycée Eugène Decomble	12 924
<i>CFA de l'industrie d'Alsace</i>	Centre d'Eckbolsheim	9 501
<i>CFA de l'industrie d'Alsace</i>	Centre de Reichshoffen	8 021
<i>CFA de l'industrie d'Alsace</i>	Centre de Colmar	10 108
<i>CFA du LEGT Jean Mermoz</i>	Saint-Louis	3 000
<i>CFA du LPI Jules Verne</i>	Saverne	5 458
<i>Tous les CFA de la région Pays de la Loire</i>		11 350

Source : juridictions financières d'après données France compétences

Annexe n° 7 : la réforme de la taxe d'apprentissage

La politique d'apprentissage dispose historiquement d'une ressource spécifique, la taxe d'apprentissage. Cette taxe avait déjà été profondément rénovée en 2014 afin de la recentrer sur les dépenses d'apprentissage. Les recettes étaient ainsi divisées en trois fractions :

- la fraction régionale pour l'apprentissage, égale à 51 % du produit de la taxe, destinée principalement au financement des CFA par les régions ;
- la fraction dite « quota », égale à 26 % du produit de la taxe, directement attribuée aux organismes gestionnaires de CFA et de sections d'apprentissage ;
- la fraction dite « hors quota », égale à 23 % du produit de la taxe, destinée au financement de formations professionnelles et technologiques dispensées hors du cadre de l'apprentissage.

Les entreprises pouvaient s'acquitter de la taxe d'apprentissage dont elles étaient redevables totalement ou partiellement en supportant des dépenses libératoires, notamment, au titre du « quota », le concours financier obligatoire des employeurs d'apprentis au financement des CFA et sections d'apprentissage où se forment les apprentis accueillis et les concours financiers à certaines écoles d'entreprises ; les dépenses libératoires au titre du « hors quota » recouvraient notamment les subventions aux établissements assurant des formations initiales professionnelles et technologiques en dehors du cadre de l'apprentissage, les frais de stage en milieu professionnel et les dons en nature aux établissements de formation.

Au titre de la taxe d'apprentissage, les entreprises pouvaient ainsi affecter librement¹¹⁸ :

- la part de « quota » disponible après versement des concours financiers obligatoires ;
- la totalité de la fraction « hors quota » (formations initiales professionnelles et technologiques).

¹¹⁸ À défaut d'affectation par l'entreprise, cette affectation était effectuée par l'organisme collecteur de la taxe d'apprentissage selon une procédure particulière pour les fonds libres du « quota » associant comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles et Conseils régionaux.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a modifié, à partir du 1^{er} janvier 2020, les modalités de financement de l'apprentissage. Si les règles d'assujettissement à la taxe d'apprentissage des entreprises sont demeurées inchangées, le produit de la collecte a été à nouveau recentré sur le financement de l'apprentissage et les dépenses libératoires à la main des entreprises limitées :

- 87 % du produit de la taxe d'apprentissage (dont le taux demeure fixé à 0,68 % de la masse salariale des entreprises, y compris celles n'employant pas d'apprentis¹¹⁹) sont destinés au financement des formations en apprentissage, principalement au bénéfice des CFA, par l'intermédiaire de France compétences et des opérateurs de compétences ;
- le solde de 13 % est affecté au financement par l'entreprise de formations initiales technologiques et professionnelles, hors apprentissage, et d'organismes agissant pour la promotion des formations et des métiers et pour l'insertion professionnelle, les entreprises devant réaliser elles-mêmes leurs dépenses libératoires et ne reversant plus ces fonds aux opérateurs de compétences.

En outre, la loi a fondu la taxe d'apprentissage au sein d'une contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa), qui comprend également la contribution à la formation professionnelle continue, et a centralisé sa collecte. Elle n'a en revanche pas modifié les exemptions dont bénéficient certains employeurs.

L'évolution de la collecte de la taxe d'apprentissage

La réforme a entraîné une « année blanche » pour la taxe d'apprentissage, due à un changement de temporalité de sa collecte. Jusqu'en 2019, la taxe était collectée en année N sur la masse salariale des années N-1. Depuis 2020, la Cufpa (et en son sein la taxe d'apprentissage) est prélevée au titre de la masse salariale de l'année en cours. Ainsi, en 2019, les entreprises ont été prélevées au titre de 2018 et, en 2020, au titre de 2020 et ont été exemptées du paiement de la taxe au titre de 2019.

Jusqu'à fin 2021, les opérateurs de compétences étaient chargés de la collecte de la Cufpa à titre transitoire, jusqu'au transfert de celle-ci aux Urssaf, aux caisses de la MSA et aux caisses générales de sécurité sociale (outre-mer) à compter du 1^{er} janvier 2022. La Cufpa fait l'objet d'une déclaration par les entreprises *via* la déclaration sociale nominative (DSN).

¹¹⁹ Le taux applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle est de 0,44 %.

Annexe n° 8 : le financement de l'investissement des CFA

Pour les années 2016 à 2018, le financement régional représentait en moyenne nationale (France métropolitaine) 45 % du financement de l'investissement, la taxe d'apprentissage 23 %, le financement des organismes gestionnaires 10 % et des branches 6 %. Le financement global, compris entre 656 € et 1 061 € par apprenti, varie beaucoup au cours de ces trois années, ce qui est propre aux dépenses d'investissement, dont le rythme dépend du calendrier et de l'avancement des travaux immobiliers.

Ces éléments financiers, issus des comptes des CFA, ne retracent pas l'ensemble des dépenses des régions au profit de l'investissement des CFA. En effet, les dépenses des opérations en maîtrise d'ouvrage directe des régions, les travaux dans les lycées professionnels ou les opérations immobilières gérées directement par les organismes gestionnaires des CFA ou des structures juridiques distinctes (société civile immobilière, foyer, etc.) n'apparaissent pas dans les comptes des CFA.

Tableau n° 25 : ressources des CFA consacrées à l'investissement pour les années 2016 à 2018 (France métropolitaine)

<i>En €</i>	2016	2017	2018
<i>Taxe d'apprentissage</i>	62 870 019	101 618 061	88 676 758
<i>Participation des branches</i>	18 900 373	27 003 143	21 854 714
<i>Organismes gestionnaires</i>	21 199 861	29 899 107	56 787 185
<i>Région</i>	105 114 057	214 099 264	176 951 148
<i>État</i>	9 587 243	13 058 537	11 104 967
<i>Autres collectivités publiques</i>	10 365 953	3 008 009	5 393 062
<i>Autres ressources</i>	37 502 504	52 381 494	31 314 447
Total	265 540 010	441 067 615	392 082 281
Ressource par jeune	656	1 061	904

Source : Comptes financiers des CFA consolidés par les régions - Rapport annuel sur le financement et les effectifs de l'apprentissage 2016 (Cnefop), 2017 (France compétences), 2018 (France compétences)

Le tableau suivant présente la répartition des enveloppes affectées à l'investissement par région¹²⁰. Certains territoires ont bénéficié de moyens complémentaires, le ministère du travail ayant estimé que la méthode de détermination des enveloppes au moment du transfert de compétences avait conduit à des montants « *inférieurs aux besoins réels en la matière* ». Des crédits supplémentaires ont été ainsi inscrits au contrat de plan État-région de Corse, ainsi qu'aux mandats de révision des contrats de convergence et de transformation (CCT) guyanais, martiniquais et mahorais, afin de porter les crédits annuels disponibles pour chacun de ces territoires à 500 000 €¹²¹.

Tableau n° 26 : enveloppes régionales affectées à l'investissement après réforme

	Enveloppes régionales (en €)	Effectif apprentis au 31/12/2018	Effectifs apprentis au 31/12/2020	Montant par apprenti au 31/12/2018 (en €)	Montant par apprenti au 31/12/2020 (en €)
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	15 264 000	52 581	81 141	290	188
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	10 371 700	20 003	23 690	519	438
<i>Bretagne</i>	7 690 600	19 751	29 706	389	259
<i>Centre-Val de Loire</i>	12 091 400	19 665	23 757	615	509
<i>Corse</i>	217 500	1 988	2 142	109	102
<i>Grand Est</i>	9 041 500	39 862	50 074	227	181
<i>Hauts-de-France</i>	22 154 200	36 125	48 802	613	454
<i>Île-de-France</i>	23 029 900	88 835	126 986	259	181
<i>Normandie</i>	11 106 500	24 551	33 366	452	333
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	31 758 300	39 223	56 947	810	558
<i>Occitanie</i>	9 216 000	37 309	52 270	247	176
<i>Pays de la Loire</i>	17 035 700	31 743	42 899	537	397
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	3 508 000	28 642	44 481	122	79
<i>Total France métropolitaine</i>	172 485 300	440 278	616 261	392	280

¹²⁰ Arrêté du 2 décembre 2020 fixant le montant et la répartition de l'enveloppe d'investissement prévue à l'article L. 6211-3 du code du travail aux régions et à la collectivité de Corse.

¹²¹ 282 500 € annuels pour le CPER Corse, 475 000 € annuels pour le CCT mahorais, 89 200 € annuels pour le CCT martiniquais, 365 900 € annuels pour le CCT guyanais.

	Enveloppes régionales (en €)	Effectif apprentis au 31/12/2018	Effectifs apprentis au 31/12/2020	Montant par apprenti au 31/12/2018 (en €)	Montant par apprenti au 31/12/2020 (en €)
<i>Guadeloupe</i>	4 991 800	1 378	1 962	3 622	2 544
<i>Martinique</i>	410 800	1 446	1 791	284	229
<i>Guyane</i>	134 100	674	997	199	135
<i>La Réunion</i>	1 975 500	4 108	8 152	481	242
<i>Mayotte</i>	25 000	243	472	103	53
<i>Saint-Pierre et Miquelon</i>	25 000				
<i>Saint-Martin</i>	25 000				
<i>Saint-Barthélemy</i>	25 000				
<i>Total France entière</i>	180 097 500	448 127	629 635	402	286

Source : juridictions financières d'après arrêté du 2 décembre 2020 et données Depp (effectifs)

À la demande des régions, le décret n° 2021-1850 du 28 décembre 2021 prévoit de manière encadrée que la région peut affecter une fraction des ressources qui lui sont allouées au titre du fonctionnement des CFA aux dépenses d'investissement des CFA.

Annexe n° 9 : analyse du référentiel des niveaux de prise en charge

À partir des niveaux de prise en charge fixés par les branches professionnelles, France compétences a procédé à une analyse statistique très simple :

- exclusion des valeurs aberrantes, qui a conduit à exclure 3 % des valeurs proposées ;
- dans les cas où plus de quatre CPNE ont déterminé un niveau de prise en charge, la valeur retenue était la valeur médiane et la fourchette de tolérance était déterminée comme le deuxième et le troisième quartiles des données (ce qui revenait à exclure les 25 % des données les plus basses et les 25 % des données les plus hautes) ;
- dans les cas où quatre CPNE au plus ont déterminé un niveau de prise en charge, la valeur retenue était la valeur moyenne et la fourchette comprise entre la valeur la plus basse et la valeur la plus haute, ce qui au contraire revenait à conserver toutes les données ;
- si une seule branche s'était positionnée, cette valeur était retenue comme valeur de carence et si aucune branche ne s'était positionnée sur le diplôme, la certification n'était pas retenue.

Dans le cadre de cette enquête, les juridictions financières ont analysé le résultat de la démarche de fixation des niveaux de prise en charge par les branches professionnelles et par l'État, sur proposition de France compétences, en cas de carence de celles-ci. L'analyse présentée ci-après a été réalisée à partir de la septième version du référentiel des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage publié par France compétences en mars 2021. Une huitième version a été publiée en octobre 2021.

Ce référentiel présente les niveaux de prise en charge pour 4 466 certifications et 228 CPNE, donc 1 018 248 valeurs. Sur l'ensemble des valeurs publiées, 97,4 % correspondent à la valeur pivot pour la certification donnée (soit fixée par France compétences en cas de carence, soit choisie par la CPNE), 1,4 % se situent au-dessus de cette valeur et 1,2 % se situent en-dessous.

Les niveaux de prise en charge moyens par niveau de diplôme

Le tableau ci-après présente le niveau moyen théorique¹²² de prise en charge des contrats d'apprentissage par niveau de diplôme préparé. Le niveau moyen de prise en charge n'est pas corrélé avec le niveau de diplôme : le niveau moyen le plus élevé correspond au niveau 5 (bac +2) avec un NPEC moyen de 8 871 €, suivi par le niveau 4 (baccalauréat professionnel) à 8 849 € puis par le niveau 7 (bac +5) à 8 757 €. Le NPEC moyen global se situe à 8 491 €.

Tableau n° 27 : niveau de prise en charge moyen des contrats d'apprentissage par niveau de diplôme préparé

<i>Niveaux des diplômes préparés</i>	Nb de diplômes	% des diplômes	Moyenne des NPEC (en €)
<i>Niveau 7 et 8 - bac+5 à bac+8 : master, ingénieur, école de commerce</i>	1 262	28,3 %	8 757
<i>Niveau 6 - bac+3 à bac+4 : licence, licence professionnelle</i>	1 702	38,1 %	8 312
<i>Niveau 5 - bac+2 : BTS, DUT</i>	441	9,9 %	8 871
<i>Niveau 4 : baccalauréat professionnel</i>	455	10,2 %	8 849
<i>Niveau 3 : CAP, BEP</i>	343	7,7 %	7 669
<i>Non référencé éducation nationale</i>	108	2,4 %	8 078
<i>Titre professionnel de niveau non connu</i>	155	3,5 %	8 254

Source : juridictions financières d'après référentiel des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage de France compétences (septième version – mars 2021).

Des niveaux de prise en charge de carence hors norme

Le tableau ci-après dresse la liste des 10 certifications dont le niveau de prise en charge de carence est le plus élevé dans le référentiel de mars 2021. Ces niveaux apparaissent hors norme puisqu'ils sont au moins deux fois plus élevés que le coût moyen des diplômes de même niveau.

Le niveau de prise en charge du diplôme national supérieur professionnel d'artiste de cirque, positionné à 59 820 €, est le niveau de prise en charge maximum du référentiel. Selon France compétences, ce niveau de prise en charge a été établi sur la base du positionnement d'une seule branche, correspondant au coût préfectoral 2018. Il s'agit d'une situation très singulière, caractérisée par un taux d'encadrement très important d'un faible nombre d'apprentis.

¹²² Pour chaque CPNE, le niveau de prise en charge (NPEC) a la même pondération.

La majorité des certifications présentées dans le tableau correspond à une situation où très peu de branches se sont positionnées, ce qui a conduit à accepter directement les valeurs proposées par les branches.

Tableau n° 28 : montant des 10 niveaux de prise en charge de carence les plus élevés (en €)

<i>Certification</i>	NPEC de carence	NPEC min.	NPEC max.	Niveau de diplôme	NPEC moyen du niveau
<i>Diplôme national supérieur professionnel d'artiste de cirque</i>	59 820	59 820	59 820	6	8 312
<i>Industries alimentaires (BP)</i>	29 623	28 734	30 512	4	8 849
<i>Concepteur en art & industrie céramique (BTS)</i>	25 000	25 000	25 000	5	8 871
<i>Industries céramiques (BTS)</i>	21 500	18 000	25 000	5	8 871
<i>Technicien des services à l'énergie (Niveau IV)</i>	20 437	10 500	30 374	4	8 849
<i>Technicien de scierie (Bac pro)</i>	20 000	20 000	20 000	4	8 849
<i>Agent d'assainissement et de collecte des déchets liquides spéciaux (CAP)</i>	19 902	19 900	19 902	3	7 669
<i>Titre – Conducteur de train fret (Gestion des techniques d'ingénierie et de formation – GTIF)</i>	19 750	19 750	19 750		
<i>Titre – Régisseur général (Centre formation prof techniciens spect)</i>	19 000	6 000	19 000	6	8 312
<i>Manager en hôtellerie internationale (Groupe ESSEC)</i>	18 794	12 500	19 358	7	8 757

Source : référentiel des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage (septième version – mars 2021).

Des écarts très importants entre les valeurs minimale et maximale des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage

L'objectif de France compétences est de faire converger les niveaux de prise en charge pour un même diplôme, pour l'ensemble des branches concernées. Dans la version de mars 2021 du référentiel, on constate cependant pour un certain nombre de diplômes des écarts très importants entre la valeur minimale et la valeur maximale du niveau de prise en charge, qui vont du simple au double, voire au triple pour certains.

Tableau n° 29 : les écarts les plus importants entre les valeurs minimum et maximum des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage (en €)

<i>Libellé</i>	NPEC min	NPEC max)	Écart	Écart en coeff. multiplicateur
<i>Technicien des services à l'énergie (Niveau IV)</i>	10 500	30 374	19 874	2,89
<i>Vendeur conseil en voyage d'affaires et de tourisme –AFT-IFTIM)</i>	12 000	31 836	19 836	2,65
<i>Technico-commercial (LP Versailles)</i>	9 400	28 000	18 600	2,98
<i>Opérateur extérieur des industries pétrolières et pétrochimiques (Brevet d'opérateur IFP Training)</i>	10 500	29 000	18 500	2,76
<i>Responsable commercial pour l'agro-alimentaire (RC2A)</i>	6 436	21 071	14 635	3,27
<i>Ebéniste (BMA)</i>	7 696	22 000	14 304	2,86
<i>Pilote de ligne de production (bac pro)</i>	10 750	24 827	14 077	2,31
<i>Conducteur-opérateur de scierie (CAP)</i>	6 000	20 000	14 000	3,33
<i>Qualité dans les industries alimentaires et les bio-industries (BTS)</i>	7 500	21 259	13 759	2,83
<i>Métiers de l'audiovisuel – option métiers du son (BTS)</i>	7 500	21 052	13 552	2,81

Source : référentiel des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage (septième version – mars 2021).

De façon plus générale, l'examen des 4 466 diplômes révèle que :

- pour 482 diplômes, soit 11 % des diplômes, l'écart entre les valeurs minimale et maximale du niveau de prise en charge est supérieur à 5 000 € ;
- pour 800 diplômes, soit 18 % des diplômes, l'écart entre les valeurs minimale et maximale du niveau de prise en charge est supérieur à 4 000 €.

Les niveaux de prises en charge pour une même certification restent encore très hétérogènes selon les branches, en particulier lorsque peu de branches se sont positionnées sur une certification. Le calcul d'une valeur moyenne et la détermination d'une fourchette définie par les positionnements le plus faible et le plus élevé ne conduit pas suffisamment à la convergence des niveaux de prise en charge.

Des différences injustifiées pour un même diplôme

L'exercice de détermination des niveaux de prise en charge des diplômes a été réalisé pour les diplômes nationaux (CAP, baccalauréat professionnel, BTS, DUT, etc.), mais également pour les licences professionnelles, qui étaient considérées jusqu'à la réforme en cours comme des diplômes d'établissement. Le tableau ci-après présente les niveaux de prise en charge déterminés pour la licence professionnelle « aménagement paysager : conception, gestion, entretien » selon l'établissement délivrant le diplôme. On note une très grande diversité des niveaux de prise en charge, le niveau de carence déterminé par France compétences variant de 4 549 € à 16 367 €, soit de 1 à 3,6. Cet exemple démontre la fragilité du processus de détermination des niveaux de prise en charge, qui aboutit à fixer des niveaux extrêmement différents pour un même diplôme délivré par le même type d'établissement public.

Tableau n° 30 : niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage en licence professionnelle « Aménagement paysager : conception, gestion, entretien » selon les établissements (en €)

<i>Établissement délivrant le diplôme</i>	NPEC de carence	NPEC minimum	NPEC maximum
<i>Université de Paris 6</i>	7 876	7 876	7 876
<i>Université de Versailles</i>	16 367	15 876	16 367
<i>Université Grenoble Alpes</i>	7 976	7 477	8 599
<i>Université d'Aix-Marseille</i>	4 736	4 440	5 106
<i>Université de Toulouse 1</i>	8 251	8 251	8 251
<i>Université de Paris 11</i>	7 534	7 191	7 876
<i>Université d'Angers</i>	7 760	7 390	8 499
<i>Université de Dijon</i>	11 056	11 056	11 056
<i>Université de Rennes 2</i>	4 549	4 265	4 905
<i>Université de Limoges</i>	6 402	4 305	8 499

Source : référentiel des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage (7ème version – mars 2021).

La réforme en cours prévoit la transformation des licences professionnelles et des masters en diplômes nationaux, ce qui va conduire à uniformiser le financement de ces certifications en apprentissage par la définition d'un niveau de prise en charge au niveau national.

Deux exemples de diplômes très demandés en apprentissage : le CAP Pâtissier et le CAP Boulanger

En 2020, les diplômes de CAP Pâtissier et de CAP Boulanger sont les deux diplômes pour lesquels les entrées en apprentissage ont été les plus nombreuses dans le périmètre de l'Opco Entreprises de proximité.

Les niveaux de prise en charge de carence sont sensiblement différents pour les deux diplômes, le niveau du CAP Boulanger (6 900 €) étant nettement plus élevé (+ 905 €, soit + 15 %) que celui du CAP Pâtissier (5 995 €), alors que le niveau de diplôme, le domaine d'activité et les besoins en termes d'équipements pédagogiques sont très proches.

Les branches professionnelles qui se sont positionnées en-dessous du niveau de prise en charge de carence du CAP Pâtissier semblent en général assez peu concernées par cette certification, tandis que les branches qui semblent plus concernées ont fixé un niveau de prise en charge supérieur au niveau de carence. Les branches de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie (entreprises artisanales), ainsi que de la boulangerie-pâtisserie (entreprises industrielles) appliquent le niveau de carence (5 995 €).

Concernant le CAP Boulanger, les branches ayant fixé un niveau de prise en charge différent de la valeur de carence sont beaucoup moins nombreuses. La branche de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie (entreprises artisanales) et celle de la boulangerie-pâtisserie (entreprises industrielles) ont fixé un niveau de prise en charge nettement plus faible que le niveau de carence (- 908 €) et très proche de celui du CAP Pâtissier, tandis que celles de la restauration collective et rapide ont fixé un niveau de prise en charge nettement plus élevé (+ 2 100 €, soit + 30 %).

Niveaux de prise en charge du CAP Pâtissier

- 4 708 € : CPNEF des espaces de loisirs, d'attractions et culturels, CPNEFP commerces de détail de papeterie, fournitures de bureau, de bureautique et d'informatique, de matériel, machines, de mobilier de bureau et de librairie, CPNEFP de la branche du froid, des équipements de cuisines professionnelles et du conditionnement de l'air, CPNE de l'ingénierie, des services informatiques et du conseil ;
- 5 500 € : CPNEFP commerces de gros, CPNEFP enseignement privé indépendant et à distance ;
- 5 995 € : valeur de carence du niveau de prise en charge (toutes les autres branches) ;

- 6 000 € : CPNE de la métallurgie, CPNE du commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire ;
- 6 500 € : CPNEFP branche des industries électriques et gazières ;
- 7 100 € : CPNEFP Grands Magasins/ Magasins Populaires ;
- 7 583 € : CPNE casinos, CPNE industries alimentaires diverses, CPNEF de la restauration rapide, CPNEFP de la branche des industries de produits alimentaires élaborés, CPNEFP de la restauration collective.

Niveaux de prise en charge du CAP Boulanger

- 5 992 € : CPNEFP de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie artisanale, CPNEFP boulangerie-pâtisserie industrielle ;
- 6 900 € : niveau de prise en charge de carence (toutes les autres branches) ;
- 9 000 € : CPNEFP de la restauration rapide, CPNEFP de la restauration collective.

Ces exemples démontrent l'absence de fiabilité des processus qui ont conduit à définir les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, en particulier du niveau de carence. On remarque cependant que les deux branches les plus concernées par le diplôme ont fixé des niveaux de prise en charge presque identiques pour ces deux certifications.

Annexe n° 10 : les conditions d'accès à l'apprentissage en 2018 à la sortie de la classe de troisième

La Dares, la Depp et le Sies¹²³ mènent conjointement une enquête sur l'orientation et les parcours en apprentissage (enquête Oripa). Les principaux résultats en 2018 pour les jeunes sortant de classe de troisième ont été les suivants¹²⁴ :

- 55 % des entrants en apprentissage ont trouvé en premier leur entreprise. Seuls 40 % ont commencé par le choix d'un CFA ;
- en moyenne, les entrants en apprentissage et les candidats n'ayant pas signé de contrat d'apprentissage ont contacté une dizaine d'entreprises, ce qui leur a pris 2,3 mois. Cette moyenne cache de fortes disparités : si un quart des jeunes a effectivement contacté plus de dix entreprises et près de 10 % plus de vingt, la moitié des jeunes déclare en avoir démarché moins de quatre ;
- le nombre d'entreprises démarchées varie fortement selon le secteur d'activité, d'une médiane de 10 pour la coiffure-esthétique à une médiane de 3 pour le bâtiment ou l'agriculture, la médiane nationale étant de 4 ;
- 87 % des jeunes ont été aidés pour rédiger leur *curriculum vitae* ou des lettres de candidature, savoir quelles entreprises contacter, se rendre dans l'entreprise ou passer des appels. Parmi ces jeunes aidés, 87 % l'ont été par leurs famille ou leurs amis, 25 % par leur ancien établissement et seulement 7 % par un CFA.

Pour les entrants en apprentissage, d'après leurs déclarations, 40 % ont pris seuls contact avec l'entreprise, 27 % par l'intermédiaire de leur famille ou de relations personnelles, 16 % à la suite d'un stage ou d'un emploi préalable et seulement 6 % par l'intermédiaire d'un CFA. Ces pourcentages sont assez stables suivant la catégorie socio-professionnelle du père, à l'exception des enfants d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise qui trouvent plus souvent leur entreprise par l'intermédiaire de leur famille ou de relations.

¹²³ Service d'information et d'études statistiques (Sies) du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

¹²⁴ Cf. Émilie Cupillard, Sébastien Durrier et Alexandra Louvet, « Les conditions d'accès à l'apprentissage dans le secondaire en 2018 à la sortie de la classe de troisième. Premiers résultats de l'enquête Oripa », *Céreq Échanges*, février 2021.

La recherche d'entreprise a paru difficile à une majorité des jeunes, la difficulté principale étant pour la moitié d'entre eux une trop faible offre de contrats en apprentissage : ils déclarent qu'il y avait peu ou pas d'entreprises près de chez eux dans leurs domaines d'intérêt. Viennent ensuite des difficultés liées à leur profil (sentiment d'être trop jeunes, d'avoir un niveau scolaire insuffisant ou un niveau de diplôme trop faible) et des difficultés d'approche des employeurs (savoir comment se comporter et par quels moyens les contacter). Les difficultés avec la langue française et les ressentis de discrimination sont plus rares mais non négligeables.

Tableau n° 31 : difficultés perçues dans le cadre de la recherche d'un employeur en apprentissage

	Ensemble	Candidats n'ayant pas signé de contrat	Candidats ayant signé un contrat
<i>Degré de difficulté ressenti dans la recherche d'un employeur</i>			
<i>Pas de difficulté</i>	44	25	54
<i>Assez ou très difficile</i>	56	75	46
<i>Raisons perçues de la difficulté*</i>			
<i>Peu ou pas assez d'employeurs</i>	48	53	44
<i>Sentiment d'être trop jeune</i>	37	44	30
<i>Sentiment d'avoir un niveau scolaire insuffisant</i>	29	32	26
<i>Sentiment d'avoir un niveau de diplôme trop faible</i>	24	31	18
<i>Difficulté pour savoir comment se comporter avec les employeurs</i>	20	19	21
<i>Difficulté pour savoir quels moyens utiliser pour contacter les employeurs</i>	17	18	17
<i>Difficultés avec la langue française</i>	7	7	6
<i>Sentiment d'avoir subi des discriminations liées au genre</i>	5	4	6
<i>Sentiment d'avoir subi des discriminations liées aux origines</i>	3	3	3
<i>Autres raisons</i>	28	24	31

Source : Enquête Oripa, Dares-Depp-Sies sur l'année scolaire 2018

Annexe n° 11 : les enveloppes régionales de fonctionnement

Les enveloppes allouées aux régions sont définies proportionnellement à la moyenne des dépenses constatées pour chaque région pour le fonctionnement des CFA au titre des exercices 2016, 2017 et 2018¹²⁵.

Tableau n° 32 : montants et montants moyens par apprenti des enveloppes régionales de fonctionnement

	Montant (en €)	Effectifs	Montant moyen (en €)
<i>Corse</i>	768 100	2 142	359
<i>Centre-Val de Loire</i>	6 938 200	23 757	292
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	6 634 000	23 690	280
<i>Pays de la Loire</i>	10 992 300	42 899	256
<i>Normandie</i>	8 476 500	33 366	254
<i>Grand Est</i>	12 708 400	50 074	254
<i>Hauts-de-France</i>	12 305 100	48 802	252
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	14 086 300	56 947	247
<i>Bretagne</i>	6 281 100	29 706	211
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	15 313 700	81 141	189
<i>Occitanie</i>	9 439 400	52 270	181
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	7 698 100	44 481	173
<i>Île-de-France</i>	20 571 500	126 986	162
<i>Moyenne France métropolitaine</i>			239

Source : juridictions financières

Si l'enveloppe a pu servir en 2020 à financer des restes à charge au titre des aides aux employeurs ou aux apprentis, les régions ont lancé des appels à candidature pour l'accès à ce fonds régional en 2020 et 2021. La région Grand Est a concentré les subventions sur les niveaux 3 et 4, les

¹²⁵ Décret n° 2020-1476 du 30 novembre 2020 relatif aux versements de France compétences aux régions pour le financement des centres de formation d'apprentis.

métiers en tension et les formations en déséquilibre financier, avec une majoration pour les sites en territoire rural. L'appel à projets intitulé « fonds de soutien » en 2020 a été largement sous-utilisé par les CFA, de manière générale en bonne santé financière et peu informés du dispositif.

En Nouvelle-Aquitaine, seuls les CFA labellisés par la région peuvent y prétendre ; les critères d'attribution sont très convergents avec l'esprit de la loi : offre de formation de proximité, formations stratégiques pour l'économie régionale, nouvelles formations pour accompagner la transformation de l'économie régionale. 86 % des dossiers déposés concernent des formations de niveau bac ou infrabac, majoritairement situées dans des établissements en situation de vulnérabilité financière.

En Pays de la Loire, les critères alternatifs étaient les suivants : établissements situés en zone rurale, de niveau CAP et baccalauréat, accueil de publics en difficulté ; formations à petits effectifs pour des métiers rares, émergents ou en tension ou du fait de l'enclavement du CFA, sous réserve que les établissements assurent un haut niveau de réussite aux examens et d'insertion professionnelle (65 % du financement). Il était en outre prévu d'abonder le fonds social apprenti, des aides à la mobilité nationale ou internationale et des aides pour les contrats signés avec les collectivités territoriales avant le 1^{er} janvier 2020. Ont également été subventionnés des CFA dont les formations étaient déficitaires, pour cause de niveaux de prise en charge inadaptés ou de variation significative d'effectifs.

Annexe n° 12 : l'apprentissage pendant la crise sanitaire

La crise sanitaire a représenté un défi majeur pour les CFA, tant les formations sont intimement liées à la formation pratique au sein des plateaux techniques et sur les temps en entreprise. La gestion de la crise a été marquée par les périodes successives de confinement.

Le premier confinement et la fin d'année 2019-2020 : à l'instar des établissements scolaires et universitaires, les CFA ont cessé d'accueillir les apprentis pendant le premier confinement. Selon les secteurs d'activité, certains apprentis majeurs ont poursuivi leur activité salariée, d'autres ont été placés en activité partielle.

Passés les premiers temps du confinement, les CFA semblent avoir été résilients dans le maintien du lien avec les élèves, du fait d'un savoir-faire des équipes centré sur l'alternance et d'une digitalisation à marche forcée. Ainsi, le forfait premier équipement financé par les opérateurs de compétences a été étendu à l'achat de matériels informatiques pour les apprentis, les CFA pouvant mobiliser le reliquat à cette fin. Une enquête de la Fédération nationale des directeurs de CFA (Fnadir) administrée à fin mars 2020 présente des résultats plutôt favorables : si 25 % des CFA n'avaient pas de solution numérique avant le confinement, 92 % des CFA avait déployé à la date de l'enquête une solution, principalement de webconférence ou de mise à disposition de contenus sur une plateforme. L'enquête réalisée par la Dares et le réseau des Carif-Oref à la demande du ministère du travail et de Régions de France portant sur l'ensemble des organismes de formation présente des résultats moins favorables : s'agissant des organismes dont le financement provient d'organismes publics ou d'opérateurs de compétences, 38,5 % ont interrompu complètement leur activité de formation. *In fine*, la digitalisation a échoué sur l'absence d'ingénierie pédagogique adaptée, avec des enseignants non formés à cette pédagogie spécifique et ne disposant pas de contenus adéquats.

À l'issue du confinement, les CFA se sont fortement mobilisés pour assurer la réussite des apprentis aux examens, notamment pour rattraper le temps de pratique, y compris dans les secteurs durablement fermés sur décision administrative, comme l'hébergement et la restauration. L'assouplissement par les ministères certificateurs des durées minimales de formation (en CFA et en entreprise) prévues dans les référentiels pour tenir compte du confinement a été salué comme efficace.

L'année 2020-2021 : les confinements suivants ont été plus faiblement ressentis par les CFA, à l'exception de l'annonce tardive des règles à appliquer, dès lors qu'ils pouvaient « *accueillir les stagiaires pour les besoins de la formation professionnelle, lorsqu'elle ne peut être effectuée à distance* », le ministère donnant une interprétation très large à la disposition. Ainsi, les élèves ont pu, sous réserve du respect des jauges et par priorité (des plus jeunes ou moins qualifiés aux plus âgés), continuer à se rendre en atelier, tandis que les fermetures administratives étaient plus limitées. Ainsi, le délai de six mois pour signer un contrat d'apprentissage comme la garantie de formation de la région ont été finalement peu mobilisés à l'échelle du nombre d'entrées (moins de 10 % des apprenants).

Coïncidant avec la pleine mise en œuvre de la réforme et une rentrée exceptionnelle en termes d'effectifs en 2020 qui les a sécurisés financièrement, ce second temps de gestion de crise a conforté les CFA dans l'évolution de leurs pratiques pédagogiques et de leurs maquettes d'enseignement dans une triple logique d'hybridation, de digitalisation et de modularisation, pour faciliter aussi à terme la mixité des publics accueillis.

**Réponses des administrations
et organismes concernés**

Sommaire

Réponse du directeur général de France compétences.....	171
Réponse de la présidente de l'opérateur de compétences Atlas.....	176
Réponse de la présidente de l'opérateur de compétences Opco commerce	179
Réponse du président de l'opérateur de compétences des Entreprises de Proximité	183
Réponse du président de l'opérateur de compétences Ocapiat	185
Réponse du président du conseil régional Grand Est.....	186
Réponse de la présidente du conseil régional des Pays de la Loire	187

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de l'opérateur de compétences AKTO
Monsieur le président de l'opérateur de compétences Uniformation
Monsieur le président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le Premier ministre
Madame la présidente de l'Association des régions de France (ARF)
Monsieur le président de l'opérateur de compétences OPCO 2i
Madame la présidente de l'opérateur de compétences AFDAS
Monsieur le président de l'opérateur de compétences Constructys
Monsieur le président de l'opérateur de compétences OPCO Mobilités
Monsieur le président de l'opérateur de compétences OPCO Santé
Monsieur le président du conseil régional de Normandie
Monsieur le président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE FRANCE COMPETENCES

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention du rapport public thématique « La formation en alternance – Une voie en plein essor, un financement à définir », qui m'a été transmis le 22 avril 2022. J'y ai retrouvé très largement les axes d'analyse qui avaient fait l'objet d'échanges nourris avec les Rapporteurs. À cet égard, je souhaite remercier la Cour pour le travail d'investigations qui a été mené.

Dans ce rapport, la Cour souligne notamment à juste titre :

- le fort intérêt de l'apprentissage en matière d'insertion des jeunes (notamment pour les premiers niveaux de qualification), mais aussi en matière de poursuite d'études pour certains jeunes et de réponse aux besoins de recrutements des entreprises (y compris via le rapprochement entre l'enseignement supérieur et les entreprises, favorisé par le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur) ;*
- le fort développement de l'apprentissage, avec une croissance des effectifs sans précédent en 2019, 2020 et 2021 ;*
- la situation financière difficile de France compétences, en tant que financeur essentiel du système de formation professionnelle et d'apprentissage ;*
- le fait que France compétences, « bien que dotée de moyens limités », « est bien devenu la cheville ouvrière de la gouvernance technique du financement de l'alternance, sans remise en cause par les parties prenantes ».*

Je partage une grande partie des diagnostics posés dans ce rapport.

Il me semble néanmoins important d'apporter quelques précisions s'agissant de l'appréciation portée par la Cour sur la mise en œuvre du mécanisme de régulation de l'apprentissage par le biais des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage (NPEC), notamment à l'occasion du premier exercice mené en 2019.

La Cour souligne que « France compétences a mis en œuvre un processus qui a permis de définir les niveaux de prise en charge en temps et en heure », mais elle regrette que « l'ensemble du processus repose sur des bases très fragiles ». Ainsi, elle estime que « L'analyse réalisée par France compétences n'a pas permis de fiabiliser les propositions des branches pour deux raisons principales : un manque de connaissance du coût réel des formations, en l'absence d'une analyse préalable approfondie du coût de

revient des formations, et un manque de temps qui a conduit à retenir une analyse statistique très simple pour déterminer les valeurs de carence et les fourchettes. On peut regretter que France compétences n'ait pas utilisé de comparaisons de coût de revient moyen par type de diplôme et par secteur, ce qui aurait permis d'identifier les valeurs atypiques et de réduire les écarts de niveau de prise en charge, en particulier lorsque peu de branches s'étaient positionnées sur un diplôme. »

Il est exact que, afin de mettre pleinement en œuvre dans les meilleurs délais, avec les résultats positifs constatés par la Cour en termes de développement massif de l'apprentissage, France compétences a mené la procédure de détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage dans un temps record.

Toutefois, ce n'est pas la vitesse d'exécution ou d'éventuelles insuffisances de la part de France compétences qui auraient été à l'origine des « bases fragiles », et notamment du « manque de connaissance du coût réel ».

En effet :

- *D'une part, à moins de reporter de plus de deux ans l'entrée en vigueur de la réforme, il n'était pas possible de disposer d'une connaissance des coûts réels de l'apprentissage avant le premier exercice de détermination des NPEC, dès 2019.*

En effet, pour analyser les valeurs proposées par les branches professionnelles et faire ses recommandations, France compétences ne disposait pas encore des comptabilités analytiques des CFA, mais il ne s'agissait que d'un premier exercice, nécessaire à la mise en œuvre de la réforme dans une période de transition. France compétences n'en dispose que depuis fin 2021 (comptabilités sur l'exercice 2020).

- *D'autre part, la détermination du « bon NPEC » était de la responsabilité des branches professionnelles et, sur la base des NPEC transmis par celles-ci, France compétences avait alors pour seule mission de favoriser la convergence de ces NPEC.*

Lors du premier exercice de détermination des niveaux de prise en charge (NPEC) en 2019, la mission confiée à France compétence par la loi consistait uniquement à « émettre des recommandations sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance afin de favoriser leur convergence. » La mission visant à « concourir à l'objectif d'équilibre financier du système de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage » n'a été introduite qu'ultérieurement dans la loi. Comme le souligne la Cour le souligne d'ailleurs quelques pages plus tôt : « L'objectif d'équilibre financier n'a pas été inscrit dans les missions de

France compétences en 2018, mais par la loi de finances initiale pour 2021, compte tenu du déséquilibre financier du système de formation professionnelle et d'alternance. »

Ainsi, les constats formulés par la Cour sur la procédure de détermination des NPEC concernent donc ce premier exercice mené en 2019, réalisé dans des conditions particulières, et non le mécanisme de régulation pérenne lui-même, dont il ne faut pas minorer l'importance.

À cet égard, je tiens à souligner que, dès lors que les conditions sont désormais remplies, la méthode adoptée par France compétences pour l'exercice mené en 2022 a été modifiée.

La loi prévoit que ce sont les CPNE qui déterminent les niveaux de prise et non France compétences. Pour autant, France compétences dispose d'un levier de régulation par le biais de ses recommandations, contraignantes. Désormais, les recommandations pourront être fondées sur l'observation des coûts mise en place en 2021 sur les données 2020. L'objectif poursuivi par France compétences est bien d'établir des recommandations de NPEC prenant en compte la réalité des coûts de formation observés en apprentissage.

Conscient des difficultés de recommander des NPEC au plus près de la réalité des coûts sans disposer d'éléments d'objectivation autres que ceux des branches et des Opco, France compétences a lancé auprès de tous les CFA, dès avril 2021, une campagne d'observation des comptes analytiques au titre de 2020. Cette campagne a vocation à se renouveler chaque année. Elle a permis le dépôt de 1 700 formulaires d'organismes différents, recensant par certification les charges et les produits analytiques pour 2020 sur 2 400 certifications différentes en apprentissage. La deuxième campagne d'observation a été lancée en avril 2022 pour les données 2021.

France compétence a relancé mi-décembre 2021 une procédure globale de détermination des NPEC. Pour conforter l'objectifs de soutenabilité financière, France compétences a demandé aux CPNE de prendre en compte les observations effectués sur les charges des CFA en 2020, certification par certification.

Les branches professionnelles devront s'appuyer sur l'observation et expliquer d'éventuels écarts trop importants, en fondant leurs propositions sur des méthodes et des règles explicites. Ainsi, la saisine officielle des branches par France compétences précise les éléments suivants :

- *« Sur le fond, l'article D. 6332-78 du code du travail précise les charges de gestion administrative et les charges de production que*

les NPEC doivent intégrer. À ce titre, les éléments communiqués par France compétences, en particulier les éléments d'observation des charges, devront être pris en compte par les commissions paritaires dans la détermination de leurs NPEC. Nous attirons votre attention sur la nécessité de déterminer vos NPEC sur une base objective, notamment pour prévenir tout risque de positionnement artificiellement haut ou bas ayant pour effet de défavoriser ou favoriser des certifications.

- (...) Une note précisant les règles ou méthodes de calcul utilisées en application de l'article D. 6332-78 par la commission paritaire pour fixer les NPEC devra être annexée à la délibération.
- (...) Dans ces conditions, la méthode de recommandation des NPEC se fondera sur les principes statistiques déjà utilisés pour les campagnes précédentes et sera complétée par l'observation des charges moyennes issues des centres de formation d'apprentis (CFA) et des organismes de formation par apprentissage (OFA) au titre de la remontée de leurs comptabilités analytiques pour l'année 2020. À ce titre, les charges moyennes observées par certification ou par niveau et domaine de spécialité constitueront un élément de cadrage des valeurs recommandées par France compétences. »

Il faut également mentionner, au regard des critiques apportées par le rapport sur l'impact possible de l'intervention de CPNE pas ou peu concernés sur les NPEC (exemple des CAP Pâtisser et CAP Boulanger, annexe 9), que dans le cadre de la nouvelle procédure lancée en décembre 2021, France compétences a invité les CPNE à ne se positionner que sur les certifications relevant de leur périmètre. Il s'agit, sauf cas particulier de nouvelles certifications, des certifications pour lesquelles au moins un contrat en vigueur a été signé par une entreprise relevant de la branche professionnelle considérée.

Enfin, l'importance que France compétences attache désormais à la prise en compte de l'observation des coûts réels, par les branches professionnelles qui déterminent les NPEC, est illustrée par la décision prise au Conseil d'administration du 21 avril dernier. Ayant constaté (à la suite de l'analyse des éléments transmis par les commissions paritaires et des travaux menés par la Commission Recommandations de France compétences lors des séances du 24 mars, du 31 mars et du 6 avril 2022) que l'observation des coûts a été faiblement prise en compte par les commissions paritaires, contrairement aux éléments méthodologiques et chiffrés communiqués par France compétences lors du lancement de la procédure en décembre et que cela ne permet donc pas à France compétences de concourir à l'objectif d'équilibre financier du système,

comme énoncé au a) du 10° de l'article L. 6123-5 du code du travail, le Conseil d'administration a adopté la délibération suivante : « Les commissions paritaires nationale de l'emploi, ou à défaut les commissions paritaires des branches professionnelles, disposent d'un délai supplémentaire, courant jusqu'au 27 mai 2022 inclus, pour transmettre à France compétences, si elles le souhaitent et par l'intermédiaire de l'opérateur de compétences dont elles relèvent, les niveaux de prise en charge prenant davantage comme référence, pour chacune des certifications concernées, les coûts moyens observés et transmis par France compétences. »

Ainsi, France compétences a d'ores et déjà répondu à certaines attentes de la Cour, formulées dans la recommandation n°3 relative à la redéfinition, en 2022, des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

Plus largement, s'agissant de sa situation financière, France compétences partage pleinement la préoccupation exprimée par la Cour à ce sujet, même si celle-ci reflète pour l'essentiel d'une part le succès quantitatif de la réforme en matière d'apprentissage et de recours au CPF, d'autre part les conséquences de la crise actuelle (notamment sur 2020-2021, en matière de ressources). France compétences a pleinement joué son rôle d'alerte auprès de ses instances de gouvernance comme auprès de sa tutelle, en établissant à de nombreuses reprises des projections financières pluriannuelles, avec les incertitudes liées à un tel exercice dans une période de mise en œuvre progressive de la réforme mais aussi de crise.

Pour sa part, France compétences a actionné en 2021 (renouvellement du Répertoire spécifique) ou à compter de fin 2021 (nouvelle procédure de détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage) les deux principaux leviers de régulation dont il dispose et qui sont susceptibles d'avoir un impact financier significatif.

En attendant que les mesures qui seront prises produisent leurs effets, France compétences se doit de jouer pleinement son rôle de « réassureur global du système », en veillant au financement des dispositifs. A cet effet, une nouvelle procédure de consultation auprès d'établissements bancaires a été lancée en avril 2022, afin de disposer de disponibilités bancaires permettant de répondre à ses besoins prévisionnels de trésorerie (les actuels contrats avec les établissements bancaires arrivant à échéance en septembre et octobre prochain).

Il sera nécessaire de définir une stratégie nationale en matière de développement de l'alternance ainsi qu'une trajectoire pluriannuelle de retour à l'équilibre de France compétences, dont la mise en œuvre devra

impliquer l'ensemble des acteurs du système, au-delà de France compétences.

Les travaux menés par la Cour s'avéreront particulièrement utiles dans cette perspective.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'OPÉRATEUR DE COMPÉTENCES ATLAS

À la lecture du rapport, il est apparu nécessaire d'apporter quelques compléments.

Tout d'abord le rapport présente la situation actuelle comme une dérive financière liée au développement des parcours correspondant à des formations dans le supérieur, dont les niveaux de financement seraient surévalués et pour des publics qui ne correspondraient pas directement à la finalité de l'apprentissage.

Le recours à l'apprentissage semble perçu comme relevant « naturellement » de secteurs historiques (industrie, artisanat, bâtiment) et de fonctions de premier niveau d'exécution. Si la place de l'apprentissage dans ces secteurs est évidemment essentielle, il n'en reste pas moins que l'évolution de l'économie globale entraîne une évolution des postes et des attentes des employeurs, notamment dans le secteur des services. Le fait que la CPNE des Bureaux d'études et conseil soit la seconde branche professionnelle en nombre de contrats d'apprentissage dans les données remontées par France Compétences sur la période de mai 2020 à juin 2021 avec plus de 35 000 contrats d'alternance indique bien que les besoins sont maintenant beaucoup plus diversifiés.

Les besoins de recrutement sur des postes correspondant à des formations du supérieur correspondent aux besoins des entreprises, et pas seulement à des effets d'attraction du public. Le rapport indique que « cette offre nouvelle a trouvé son public », mais qu'« il est nécessaire de veiller à l'équilibre de l'offre au regard des besoins des entreprises et des territoires et non uniquement des souhaits des candidats à l'apprentissage ».

Il nous semble bien au contraire que si cette offre nouvelle a trouvé son public, c'est parce qu'elle correspond aux attentes des jeunes, mais également des entreprises en termes de recrutement en lien avec leurs besoins. En cela le développement notable de l'apprentissage sur des niveaux de qualification plus élevés relève de la prise en compte des besoins en compétences des entreprises françaises, en correspondance avec l'élévation globale du niveau de formation de la population.

Plus encore, le développement des emplois qualifiés est un vecteur essentiel de la compétitivité de l'économie française et représente une contribution essentielle à la réussite de la transition digitale et énergétique. L'alternance, et notamment l'apprentissage, est un vecteur de ce développement des compétences.

De même, le fait de présenter l'apprentissage dans l'enseignement supérieur comme sans effet sur l'insertion mais uniquement sur la qualité des emplois occupés, semble désormais à requestionner : dans son Baromètre 2022 de l'insertion des jeunes diplômés, l'APEC met en valeur un taux d'accès à l'emploi à 6 mois supérieur de 16 %, entre diplômés en formation initiale et diplômés ayant suivi une part de leur parcours en alternance. À un an la différence est encore de 11 %, signe de l'impact positif de cette modalité de formation, y compris pour des jeunes diplômés.

L'apprentissage constitue à la fois une modalité privilégiée d'accès à l'emploi et un vecteur essentiel de cohésion sociale en France. Sans oublier que la qualification est un moteur puissant pour l'ascenseur social, moteur d'autant plus important que l'origine sociale reste un déterminant majeur des revenus et du risque de pauvreté. A ce titre le développement de l'apprentissage pour des cursus du supérieur permet de faciliter l'accès de jeunes de milieux modestes à des parcours prestigieux, vecteur de diversité et d'ascension sociale.

C'est pourquoi il semble problématique de raisonner de façon malthusienne, comme cela est proposé dans les recommandations n° 2 (définir chaque année un objectif d'entrées en apprentissage ou d'effectifs d'apprentis en distinguant entre les formations jusqu'à Bac+2 et au-delà, en déduire le besoin de financement de la section alternance de France Compétences et ajuster les ressources de cette section en conséquence) et n° 3 (redéfinir au premier semestre 2022 les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage).

S'il apparaît souhaitable de réduire les écarts éventuels entre prise en charge et coût de revient des diplômés, il semble indispensable :

- *Que cette régulation soit menée sur la base d'éléments robustes en termes d'observation des coûts, ce qui n'est pas encore le cas pour l'étude des remontées des comptabilités analytiques des CFA réalisées par France Compétences ; ainsi des écarts ont pu être identifiés entre les coûts de certains CFA et leur prise en compte dans les remontées. De même de nombreuses certifications n'étaient associées à aucune remontée ou à des valeurs absurdes. La robustesse des données semble dépendre*

encore fortement de la volumétrie de contrats concernés par une même certification et des modalités de réponse adoptées par chaque CFA, ce qui ne permet pas pour l'instant d'en faire un support irréfutable.

- *Que cette régulation ne cible pas spécifiquement les formations de niveau supérieur à bac + 2 ou bac +3, mais l'ensemble des certifications ouvertes à l'apprentissage.*

En effet, la majorité des contrats d'apprentissage engagés en 2021 sur le périmètre d'Atlas sont portés par des entreprises de moins de 50 salariés qui ne disposent pas de ressources importantes pour compléter le coût de la formation, en plus de la rémunération dans la perspective d'une disparition des aides au recrutement (dans la mesure où elles ne sont de toute façon pas éligibles à l'aide unique initiale qui ne prend pas en compte les contrats sur des niveaux supérieurs au Bac). Le développement de l'apprentissage étant portée à ce jour par des entreprises de moins de 50 salariés, voire moins de 11 salariés, il semble préférable, en cas d'arbitrage financier sur les aides au recrutement, de privilégier le critère de la taille (ex : + 250 salariés) que celui du niveau de formation, pour limiter le périmètre des aides.

Enfin le rapport développe une analyse qui semble assez systématiquement plus favorable à l'approche précédemment développée par les Régions quand elles disposaient de la compétence Apprentissage, et critique sur le traitement par les Opcos sur la base de cette nouvelle compétence (frais annexes, appui aux CFA...).

Si le travail mené par les Régions est évidemment reconnu par l'ensemble des acteurs du secteur, il semble étonnant de ne retenir, sur les deux années d'exercice plein de cette nouvelle compétence, qu'une vision négative. Par exemple s'agissant des aides au premier équipement, elles sont jugées coûteuses, quand elles sont plus favorables que les anciennes aides, et insuffisantes quand elles sont inférieures.

Il nous semble plus pertinent de retenir la nécessaire amélioration de la complémentarité entre les interventions respectives, par exemple sur le champ des transports ou de l'aide sociale qui ne relèvent pas du champ d'action des OPCO.

De même l'OPCO Atlas s'inscrit par ailleurs pleinement dans la recommandation n° 5 concernant l'investissement dans les CFA. Ainsi l'OPCO Atlas a-t-il proposé en 2021 un budget de 6 M€. Plus encore, il prolonge cette démarche en 2022 avec un budget prévisionnel porté à 15 M€, signe d'une volonté forte de soutien à l'appareil de formation en

apprentissage. Surtout il associe à ce soutien une démarche expérimentale de co-investissement en partenariat avec les Conseils Régionaux.

Enfin nous souhaitons souligner que si la période de transition a été difficile pour les CFA comme pour les Opco, c'est à l'initiative des Opco qu'un Comité Technique national a été mis en place pour faire dialoguer les 11 Opco et les têtes de réseaux de CFA, afin de régler les problèmes rencontrés. L'Opco Atlas a pleinement contribué à cette démarche et si des objectifs devaient être fixés en termes d'harmonisation des pratiques de gestion, il importe de stabiliser le dispositif et d'associer les différentes parties, les OPCO n'étant pas seuls décideurs sur le sujet. Pour autant ils prennent largement leur part à l'amélioration des pratiques, comme par exemple lorsqu'ils portent le développement d'une norme d'échange entre CFA et Opco pour répondre à la demande de facilitation des échanges de données sur les contrats, qu'il s'agisse de les transmettre comme de les facturer.

Pour conclure, il apparaît également nécessaire de mettre en avant l'action menée par l'Opco Atlas concernant la promotion des métiers et l'appui à l'orientation : chaque année ce sont plus de 120 actions qui sont menées, sous l'impulsion des branches professionnelles, pour faire connaître les métiers de nos entreprises et le potentiel d'emploi qu'il représente. Sous de multiples formats, les productions réalisées sont mises à disposition et valorisées via des canaux digitaux dédiés (sites jeunes, réseaux sociaux spécifiques, ...). Parallèlement des actions d'orientation sont désormais menées dans toutes les régions, au sein même des établissements, en regroupant l'ensemble des branches de l'Opco, sous forme de Journées d'Orientation et de l'Apprentissage, qui rassemblent des centaines de jeunes.

Contrairement à ce que semble donner à penser les synthèses régionales, les Opco sont désormais des acteurs à part entière de l'apprentissage et Atlas agit sur l'ensemble des dimensions de ce dispositif en vue d'en développer le recours, au bénéfice de l'insertion professionnelle et de qualification des jeunes, tout comme de la réponse aux besoins en compétences des entreprises.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'OPÉRATEUR DE COMPÉTENCES OPCO COMMERCE

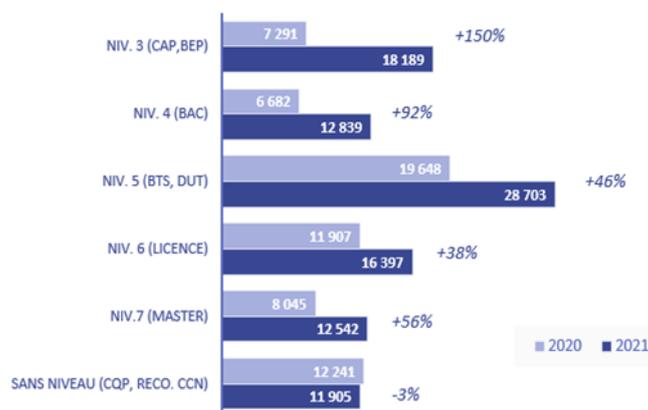
Nous avons pris connaissance du rapport public « La formation en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir » que vous avez bien voulu nous adresser et nous vous en remercions vivement.

Par courrier en date du 9 février 2022, nous vous avons fait part de nos remarques sur le Relevé d'observations provisoires sur les formations en alternance à destination des jeunes. Or, dans le Rapport que vous nous avez communiqué, nous ne retrouvons pas mention des points que nous avons soulevés dans notre courrier précité et que nous nous permettons de vous rappeler ci-après :

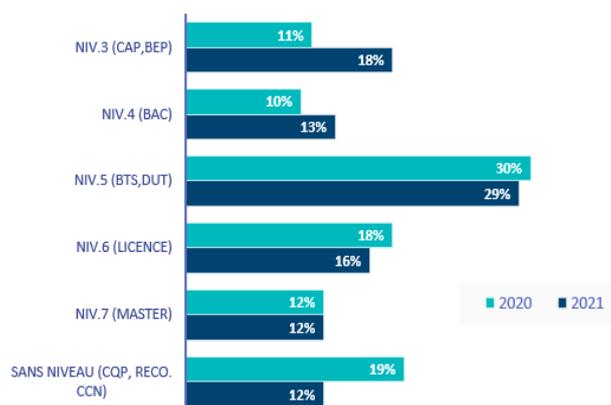
« 1/ Vos constats ne s'observent pas dans tous les secteurs.

Le fait que l'apprentissage se développe plus vite dans le supérieur que dans l'infra-bac n'est pas une réalité dans tous les secteurs. À titre d'illustration, pour le périmètre de l'Opcommerce (20 branches professionnelles du commerce – 90 000 entreprises – 1,7 million de salariés), voici la répartition des contrats en alternance par niveau de formation pour les années 2020 et 2021, sur la base des 82 000 contrats d'apprentissage et 18 000 contrats de professionnalisation que nous avons pris en charge en 2021 :

Nombre de contrats par niveau de certification préparée



Evolution des niveaux de certification préparée



En outre, nous en profitons pour insister sur la place très particulière que continue d'occuper le contrat de professionnalisation qui, comme vous le pointez, contribue à permettre l'insertion de jeunes souvent très éloignés de l'emploi et qui, grâce à des parcours très professionnalisants, peuvent s'insérer dans certains secteurs comme le commerce à titre exemple.

En revanche, nous vous avouons notre surprise quant à vos interrogations répétées quant à une offre de formation en alternance qui serait décorrélée de la demande des entreprises, soit au niveau des territoires, soit sur le plan des niveaux de formation. En effet, par sa nature même, l'alternance ne peut pas être déconnectée des besoins des entreprises puisqu'elle n'existe justement que s'il y a une entreprise qui joue le jeu.

Pour autant, nous sommes parfaitement en phase sur la nécessité impérieuse de disposer au plus vite des indicateurs de qualité prévus via le dispositif Inser Jeunes. Ces indicateurs doivent être disponibles au plus vite, pour tous les acteurs, et notamment pour les Opco afin que les partenaires sociaux puissent veiller à la qualité du système.

2/ Votre raisonnement sur l'économie du nouveau système pourrait être enrichi.

Effectivement, le succès de ce volet de la loi de 2018 a surpris à plusieurs titres. Et de fait, plus de contrats en alternance signifie plus de coûts, ou d'investissements dans la jeunesse de notre pays.

Nous avons lu avec attention tous les constats et les pistes que vous dégagez.

Pour autant, il nous semblerait aussi intéressant de s'intéresser à l'origine des jeunes qui rejoignent ces dernières années l'alternance. Que faisaient auparavant ces 300 à 400 000 jeunes ? De quels régimes dépendaient-ils ? Quels coûts engendraient-ils auparavant ? Quelles économies ce transfert de « charges » a-t-il permis ?

Nous entendons parfaitement les enjeux d'un équilibre financier de l'économie de l'alternance. Par rapport à votre recommandation n°2 qui viserait à (re)définir des objectifs (ou des quotas) en termes de nombre de contrats par année en vue d'une soutenabilité financière, nous vous témoignons notre interrogation. En effet, le développement de l'alternance et en particulier de l'apprentissage était une ambition forte de quasi tous les derniers Présidents de la République. Cette loi de 2018 a enfin levé certains freins et installé un nouveau système qui, comme observé précédemment, a permis un essor inespéré de ce modèle de l'alternance dans notre pays. La question dorénavant, même si elle aurait pu être abordée en amont, est de déterminer qui investit dans la jeunesse et dans sa professionnalisation vers l'entreprise ou tout type d'activité socio-économique. Les entreprises apportent déjà, et de longue date, une forte contribution financière. L'État ne pourrait-il pas aussi envisager investir encore plus dans ce système qu'il promeut, notamment via les transferts de charges mis en évidence ?

3/ Nous sommes parfaitement d'accord sur le fait que le nouveau système pourrait être encore plus efficient si des partenariats et synergies étaient incités ou renforcés.

- *En matière d'Orientation, l'éducation nationale et ses acteurs qui côtoient les jeunes au quotidien constituent un maillon essentiel de l'information des élèves (et des parents) sur les métiers et de la promotion de l'apprentissage. Sans les détourner de leur rôle premier d'enseignant, leur articulation et synergie avec le monde de l'orientation sont encore à améliorer.*
- *Côté conseils régionaux, l'Opcommerce a signé des conventions de partenariat avec six d'entre eux à ce jour. Comme vous le pointez, le nouveau rôle de coordonnateur*

général de l'orientation qui a échoué aux régions est lui aussi encore en construction.

Il paraît crucial d'organiser la synergie entre les acteurs de l'orientation et notamment les Opco qui portent, pour le compte de leurs branches, de nombreuses initiatives en matière de promotion des métiers. En outre, les régions ont chacune adopté une stratégie propre face à leur nouveau rôle en matière d'orientation. Cette variété de réponses engendre des attitudes différentes vis-à-vis des partenaires potentiels dont font partie les Opco. À titre d'exemple, certaines régions n'entendent pas coopérer avec les Opco à ce stade, tandis que d'autres sont très demandeuses. Ces différences de traitement nous interrogent.

- *Au niveau des contrôles de la qualité du nouveau système, vous pointez plusieurs axes d'amélioration. Nous tenions simplement à vous témoigner notre entière synergie pour échanger et partager des informations qui viseraient à identifier les meilleures pratiques observées, mais aussi les moins appropriées afin d'exclure du dispositif tous les acteurs qui ne respecteraient pas les exigences minimums pour mettre en œuvre un apprentissage de qualité pour les jeunes. »*

Pour finir, concernant la recommandation n° 10 relative à l'harmonisation des processus des OPCO, nous vous rappelons qu'un Vademecum précisant les modalités pratiques de gestion des contrats d'apprentissage a bel et bien été entériné et publié par les 11 OPCO, il y a plus d'un an. Il a également été complété par le Précis de l'apprentissage publié par la DGEFP et qui constitue un document de référence sur les modalités applicables de l'apprentissage.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OPÉRATEUR DE COMPÉTENCES DES ENTREPRISES DE PROXIMITÉ

Dans le cadre de l'enquête sur la formation des jeunes en alternance, la Cour des comptes a analysé, dans toute son ampleur, le sujet de la formation en alternance de jeunes accueillis par des employeurs du secteur privé sur la période 2016-2021.

Nous souscrivons globalement au constat dressé par la Cour et à l'ensemble des projets de recommandations faits.

L'Opco EP souhaite saluer, à travers sa contribution, la qualité des échanges avec la Cour des comptes tout au long de ses travaux. En effet, au cours des échanges contradictoires avec la Cour des comptes, l'Opco EP a pu valablement faire valoir ses observations dont la Cour a tenu compte en partie.

En particulier, nous remercions la Cour des comptes d'avoir souligné les efforts déployés par l'Opco EP pour simplifier les démarches administratives et les contraintes financières des CFA, à l'image du portail mis en place à destination des CFA qui permet à l'Opco EP de valider un dossier complet en 24 heures et d'assurer son règlement en moins d'une semaine, ou encore la mise en place de processus de plus en plus automatisés ayant permis à l'Opco de devenir l'OPCO de référence pour les apprentis sans contrat.

Il en est de même s'agissant de l'outil Reflex développé par l'Opco EP, les diagnostics réalisés dans les branches professionnelles et le Hub de l'alternance ; le déploiement de ces différentes initiatives permettant de développer le volume de contrat en alternance pour les métiers en tension.

Concernant les investissements dans les CFA, la Cour souligne la singularité de l'Opco EP qui fait partie des quelques OPCO à avoir débloqué des fonds pour le financement d'équipements pédagogiques et illustre à ce titre dans quelle proportion l'Opco EP participe à l'effort d'investissement. Les CFA intervenant majoritairement sur les métiers du champ d'Opco EP ont en effet besoin d'investissements importants pour moderniser les plateformes techniques éducatives mais font face à « une politique incertaine d'investissement » depuis la réforme comme le souligne la Cour. À cet égard, nous souhaitons rappeler l'importance des moyens à maintenir pour l'attractivité de cette offre de formations spécifiques et de proximité, développée par nos branches professionnelles adhérentes.

Enfin, si nous partageons dans les grandes lignes les recommandations de la Cour, nous souhaiterions y apporter deux nuances. D'une part, la capacité d'adaptation des OPCO dans le cadre de la refonte de la formation professionnelle aurait pu être encore davantage soulignée. D'autre part, il nous semble que la volonté forte de recherche d'économies pourrait induire des effets secondaires a priori non immédiatement visibles, mais qui impacteraient l'efficacité du modèle de formation, le modèle économique du système, ainsi que l'ensemble des acteurs et pourrait réduire les moyens d'actions des OPCO au service des branches.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OPÉRATEUR DE COMPÉTENCES OCAPIAT

Suite à la transmission du rapport de la Cour portant sur « la formation en alternance », nous tenions à vous remercier pour le partage de ces éléments, et vous communiquer des compléments d'information.

Ces précisions détaillées ci-après concernent les évolutions en matière de financement de l'apprentissage, de pilotage et de gestion des centres de formation d'apprentis.

***S'agissant du financement de l'apprentissage**, la Gouvernance paritaire d'OCAPIAT a bien connaissance du déséquilibre entre dépenses et recettes de l'apprentissage à l'origine du déficit de France compétences à hauteur de 5,6 Mds€.*

En conséquence, il convient de noter qu'au titre de la détermination des niveaux de prise en charge de l'apprentissage (NPEC) pour 2022, OCAPIAT a proposé aux branches professionnelles de son périmètre une méthode de définition des tarifs se basant sur les charges moyennes observées par France compétences auprès des CFA en 2020.

Plus précisément, la méthode élaborée par OCAPIAT a consisté à déterminer un tarif pivot, par diplôme, calculé à partir des sommes engagées par OCAPIAT auprès des CFA depuis 2020, pondérées des effectifs et des durées de contrats correspondants. Ce tarif pivot a ensuite été rapproché et ajusté aux charges moyennes observées au sein des CFA par France compétences afin de se rapprocher au prix le plus juste.

***S'agissant du pilotage de l'apprentissage et de la gestion des CFA**, il convient de noter qu'OCAPIAT a la volonté de construire des partenariats avec les régions afin de fixer des priorités sur les besoins des branches professionnelles et d'optimiser les enveloppes régionales de l'apprentissage. Nous avons ainsi signé des conventions d'objectifs et de moyens avec les conseils régionaux du Centre Val de Loire, Pays de Loire, Normandie, Hauts de France, Bourgogne Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie (les autres régions sont en cours de négociation). Ces conventions visent à définir des projets communs en matière d'orientation et d'informations sur les métiers, à développer l'innovation dans les parcours de formation en alternance, à partager des données relatives aux branches professionnelles relevant du périmètre d'OCAPIAT, à étudier les complémentarités de financement des CFA et à accompagner les entreprises en proximité. En matière de gestion des CFA, les flux administratifs liés à la gestion de l'apprentissage sont à présent dématérialisés à plus de 99 % dans une logique d'interopérabilité avec les autres OCPO, conformément à la décision prise par le Conseil d'administration d'OCAPIAT.*

Avec des effectifs d'apprentis en progression de + 35 % en 2021, OCAPIAT s'inscrit résolument dans les objectifs fixés par la loi du 5 septembre 2018, et les recommandations contenues dans le rapport de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL GRAND EST

Vous avez bien voulu porter à ma connaissance le rapport public thématique « Les formations en alternance : une voie en plein essor, un financement à définir », accompagné du cahier concernant le Grand Est, et je vous en remercie.

J'ai procédé à une lecture attentive de ce document et souhaite vous apporter des éléments de réflexion concernant les recommandations formulées par la Cour des Comptes.

Concernant le financement de l'apprentissage,

- *la Cour propose de supprimer les exonérations spécifiques d'assiette de taxe d'apprentissage non justifiées et mettre fin au taux modéré en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de Moselle.*

Si cette préconisation devait être retenue, il serait alors indispensable d'échanger avec les Chambres consulaires, et plus précisément avec les Chambres de Métiers en premier lieu concernées. En effet, elles ont un rôle et des missions spécifiques, comme le rappelle d'ailleurs le rapport.

- *Une des recommandations préconise de « définir une stratégie nationale de l'alternance identifiant les objectifs prioritaires de développement et en déduire la stratégie de financement correspondante ».*

Les régions ayant un rôle dans le développement de l'aménagement de leur territoire, il serait pertinent de les associer à l'élaboration de cette stratégie de manière à prendre en compte les spécificités de leur tissu économique.

- *La recommandation n°3 est de redéfinir pour la rentrée 2022 les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage en modulant à la baisse les niveaux de prise en charge correspondant à la formation d'apprentis accueillis au sein d'établissements bénéficiant de financements publics.*

Le risque pourrait être de pénaliser les CFA accueillis dans les lycées qui vont plutôt privilégier la formation initiale professionnelle au détriment de l'apprentissage, notamment sur les filières de production plus coûteuses.

Concernant l'adéquation et la qualité de l'offre de formation :

La Cour conseille, dans sa recommandation n° 8, d'ajuster les enveloppes régionales affectées à l'investissement en tenant compte de l'évolution des effectifs en apprentissage.

L'évolution des effectifs ne saurait être la seule base de détermination de l'enveloppe « investissement » ; ce serait condamner les filières en tension de recrutement comme les filières de production qui sont peu attractives et coûteuses.

Cette méthode ne permettrait pas, en outre, de développer de nouvelles filières de formation, notamment celles liées aux transitions numériques et environnementales.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DES PAYS DE LA LOIRE

En réponse, j'ai l'honneur de vous adresser les remarques ci-après portant sur le cahier régional Pays de la Loire.

*Dans l'introduction du cahier régional, le rapport indique qu'« **Entre 2016 et 2020, à l'instar de la situation nationale, le nombre d'apprentis a progressé de 45,8 %, grâce à la hausse des apprentis dans l'enseignement supérieur, qui accueille désormais 40 % des apprentis ligériens.** »*

La région tient à citer à nouveau la remarque qu'elle avait formulée au moment des observations provisoires. En Pays de la Loire, il faut souligner que la progression du nombre d'apprentis aurait été très amoindrie si les effectifs infra-bac, largement majoritaires, n'avaient pas évolué durant la période du pilotage régional. La préoccupation d'un développement équilibré de l'apprentissage, tous niveaux confondus, était un axe fort de la politique d'ouvertures de formation de la région. Entre 2016 et 2019, années d'application du plan de relance régional, les effectifs en CAP, Baccalauréat professionnel et brevet professionnel ont connu une hausse de 16 %.

le rapport conclut ceci au sujet du contrat d'objectifs instauré par la Région pour le pilotage et l'évaluation des CFA : **« Dans un cadre financier contraint, il n'est cependant pas aisé de déterminer le degré de prise en compte des résultats des centres dans l'allocation des moyens, au regard, par exemple, des critères dominants que sont les effectifs et les ouvertures ou fermetures de formations. »**

Comme précisé et illustré par la région dans la phase d'observations provisoires, le contrat d'objectifs disposait d'une légitimité et d'une utilité propres, même sans impact financier. Il n'a pas été pensé, par exemple, comme un outil punitif, destiné à réduire le financement d'un CFA qui n'aurait pas atteint un « standard ».

Le cahier régional indique que **« La ressource d'investissement par apprenti ligérien est nettement inférieure à la moyenne régionale »**. Comme précisé dans la réponse de la région aux observations provisoires, ce constat s'appuie sur des données partielles. À ce sujet, le rapport général donne utilement les précisions suivantes sur la source des données (annexe n°8) : **« Ces éléments financiers, issus des comptes des CFA, ne retracent pas l'ensemble des dépenses des régions au profit de l'investissement des CFA. En effet, les dépenses des opérations en maîtrise d'ouvrage directe des régions, les travaux dans les lycées professionnels ou les opérations immobilières gérées directement par les organismes gestionnaires des CFA ou des structures juridiques distinctes (société civile immobilière, foyer, etc.) n'apparaissent pas dans les comptes des CFA. »**

L'annexe n° 8 du rapport général montre que la région Pays de la Loire bénéficie par l'intermédiaire de France compétences d'une enveloppe annuelle de 17,04 M€, soit la sixième enveloppe la plus importante en montant par apprenti (397 € par an). Cette enveloppe ayant été calculée à partir de la dépense réelle de chaque Région, elle reflète la juste mesure de l'effort de l'investissement de notre Région dans les CFA.

Le cahier régional conclut ceci au sujet de la bourse des contrats d'apprentissage mise en ligne par la Région entre 2017 et 2019 : **« le dispositif a fonctionné, notamment pour les secteurs en tension, mais demeure marginal dans l'accès à l'employeur »**.

La région tient à citer à nouveau les précisions données au moment des observations provisoires. Sans prétendre recouvrir tous les modes de mise en relation apprenti/employeur sur notre territoire, la bourse des contrats a répondu de façon concrète à un besoin de mise en visibilité des offres, notamment pour les secteurs en tension. Son arrêt, au moment de la réforme, a d'ailleurs donné lieu à des demandes de réouverture, auxquelles la région a donné suite en créant choisirmonapprentissage-paysdelaloire.fr.

Dans le cahier Pays de la Loire, il est écrit ceci : « seule action à avoir été complètement abandonnée, l'activation par la région d'une cellule de veille, assurant un suivi mensuel des effectifs d'apprentis d'août à décembre, permettant le suivi des jeunes sans contrat et des entreprises sans jeune. »

Comme indiqué dans la réponse aux observations provisoires, l'arrêt de la « cellule de veille » de suivi des contrats d'apprentissage, des jeunes sans contrat et des entreprises sans jeune est une conséquence directe de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui a mis fin au pilotage régional de l'apprentissage.
