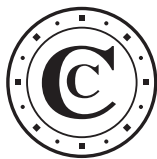


Cour des comptes



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

Synthèse

Juin 2022

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une hausse inédite des effectifs en alternance, en décalage avec l'objectif traditionnel d'insertion professionnelle des jeunes les moins qualifiés.	7
2 Une réforme du financement des centres de formation des apprentis qui soulève des difficultés	11
3 Un déséquilibre financier de France compétences préoccupant qui appelle à définir une stratégie nationale de développement et de financement de l'alternance.	13
4 Malgré le développement des effectifs, des limites persistantes d'accès à l'apprentissage pour certaines catégories de jeunes	15
5 De nouveaux risques concernant l'adéquation de l'offre de formation aux besoins des entreprises et des territoires	17
Récapitulatif des recommandations	18

Introduction

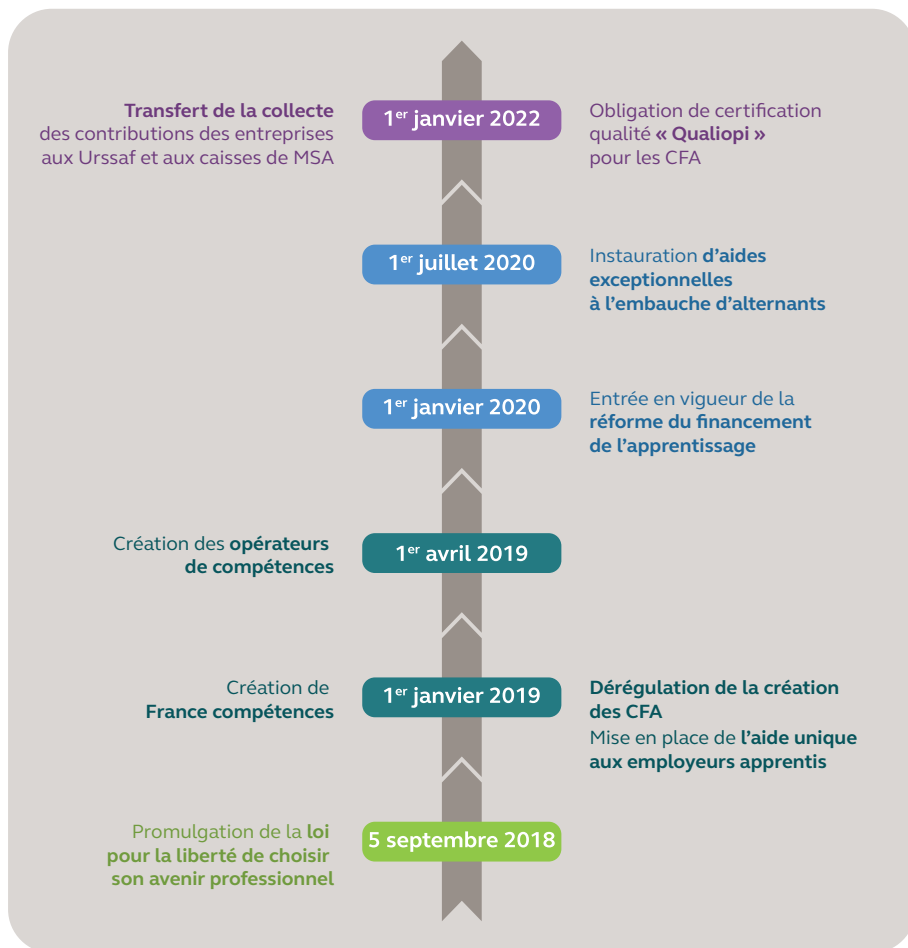
La formation en alternance recouvre à la fois les contrats d'apprentissage (d'une durée d'un à trois ans), relevant historiquement de la formation initiale et destinés aux jeunes, et les contrats de professionnalisation d'une durée plus courte, relevant de la formation professionnelle continue, qui peuvent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

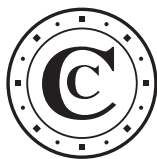
Introduction

Les grandes étapes de mise en œuvre de la réforme de l'apprentissage



Source : Cour des comptes

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).

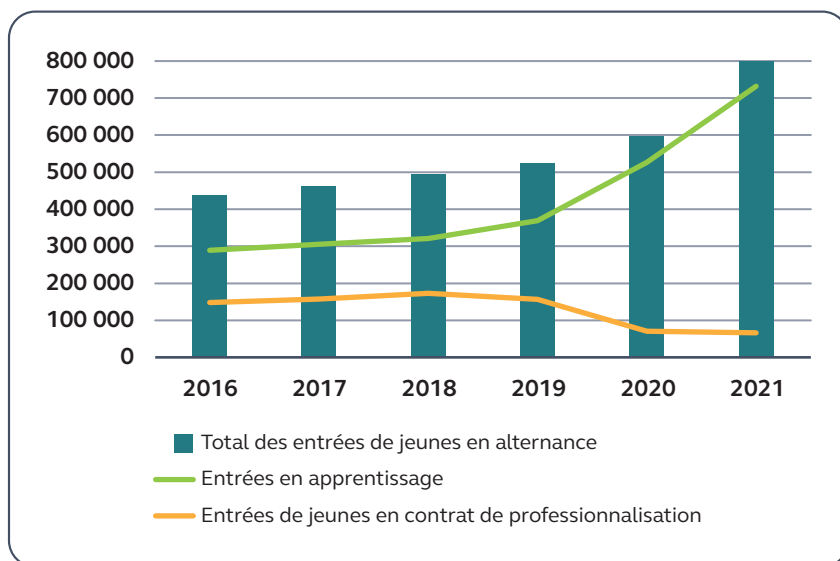


1 Une hausse inédite des effectifs en alternance, en décalage avec l'objectif traditionnel d'insertion professionnelle des jeunes les moins qualifiés

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.

Évolution du nombre d'entrées de jeunes en alternance entre 2016 et 2021



Source : Juridictions financières d'après données Dares

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

Les facteurs de cette forte croissance sont doubles :

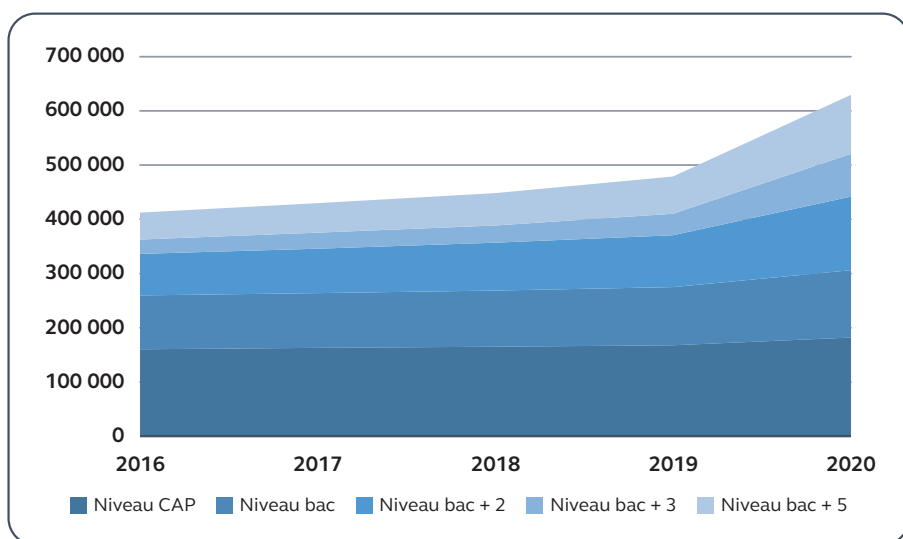
- la mise en œuvre de la réforme de l'apprentissage intervenue fin 2018 qui a facilité la création de places ;
- les aides exceptionnelles accordées aux employeurs à la rentrée 2020, dans le contexte de crise sanitaire, qui ont démultiplié le recours des entreprises à l'apprentissage.

En toutes hypothèses, la réforme a soutenu la croissance des entrées en apprentissage (+ 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.

Évolution entre fin 2016 et fin 2020 du nombre d'apprentis présents en CFA par niveau de diplôme préparé



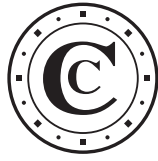
Source : Juridictions financières d'après données Dares

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

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.



2 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 (Opcoc).

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.

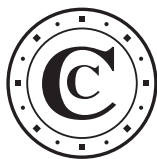
Cette réforme de très grande ampleur a nécessité des travaux d'adaptation très importants de tous les acteurs qui sont parvenus à la mettre en œuvre, malgré la crise sanitaire, dans des délais très contraints, parfois au prix de retards importants dans la prise en charge financière des contrats.

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 Opcoc permettrait de coordonner les choix et les calendriers des projets d'investissement.



3 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€¹) et des contrats d'apprentissage (5,3 Md€).

Les aides aux employeurs d'apprentis de 2016 à 2021

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Crédits d'impôt	234	217	198	180	-	-
Exonération de cotisations sociales	1 217	1 274	1 309	468	590	960
Primes et aides	450	424	435	690	746	214
Aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis	-	-	-	-	630	4 012
Coût total des aides aux employeurs d'apprentis	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.

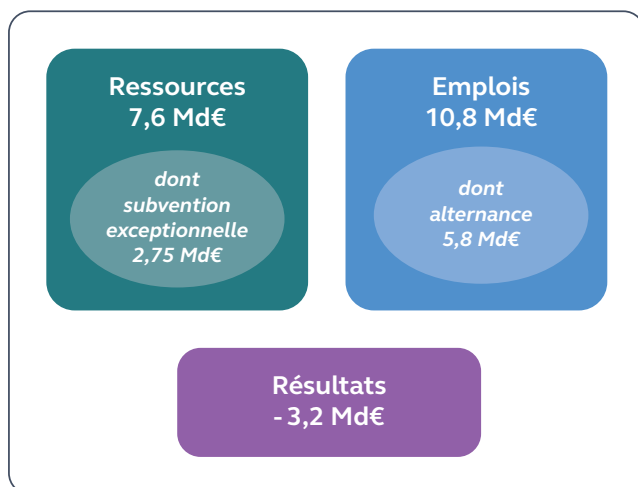
L'étude d'impact de la loi *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* ne présentait pas d'analyse de la soutenabilité financière de la réforme de l'apprentissage. Si la baisse des recettes de France compétences due la crise sanitaire (- 1,5 Md€ pour la période 2020-2022) n'était pas prévisible, 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.

1. Aides aux apprentis et à leurs employeurs.

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

Exécution du budget de France compétences en 2021 (prévisionnel)



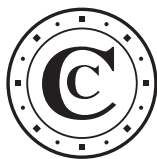
Source : Cour des comptes d'après France compétences (actualisation au 10 mars 2022).

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.



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

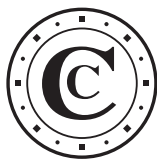
Le nombre d'apprentis préparant des diplômes du secondaire, pour lesquels l'apprentissage favorise le mieux l'insertion, a nettement baissé de 2000 à 2017 et a peu augmenté depuis, malgré l'essor récent de l'apprentissage. En effet, le potentiel de croissance des apprentis d'âge scolaire est plus faible que dans l'enseignement supérieur, en raison du profil de ces élèves de plus en plus jeunes à la sortie de la classe de troisième², 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.

2. Conséquence de l'orientation générale visant à éviter les redoublements.



5 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, Dreetts, éducation nationale, enseignement agricole, branches professionnelles et Opco) 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.

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*).

Recommandations

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, Opc*).

