



1. L'essentiel

Auteur :

Bertrand Martinot,
Senior Fellow -
Apprentissage,
Emploi, Formation
professionnelle, Institut
Montaigne



Depuis 2017, l'exécutif porte une ambition forte de simplification et d'accélération de la formation professionnelle. Engagée depuis l'été 2018, la réforme s'est rapidement heurtée à la question du financement, en raison du passage d'une logique de subvention à une logique de guichet. La hausse du recours à l'apprentissage, déjà perceptible avant la réforme, s'est accélérée sous l'effet de la réforme et de la mise en place de l'aide exceptionnelle à l'apprentissage pour répondre aux enjeux de la crise sanitaire.

Au-delà, l'avenir devra relativiser la question des volumes (nombre d'apprentis, recours au CPF) pour se concentrer sur une réflexion autour des dispositifs au niveau qualitatif. Pour l'apprentissage, son recours beaucoup plus faible dans les niveaux infra-bac interroge, tout comme un CPF utilisé encore trop fréquemment pour des formations non qualifiantes.

Ce travail sur la qualité des formations doit se coupler d'une réflexion sur le financement du modèle, dont la dérive importante mais prévisible soulève la question du financement et donc du niveau de contribution des entreprises.

La France affiche encore un taux de chômage particulièrement élevé, notamment chez les jeunes (19 % chez les 15-24 ans d'après l'OCDE, contre 8 % en Allemagne et 13,7 % en moyenne dans l'OCDE) et chez les moins qualifiés (13,5 % chez les personnes ayant un niveau de formation inférieur au 2e cycle du secondaire, contre 9,3 % en moyenne dans l'OCDE et 7,7 % en Allemagne).

Parmi les chantiers restants, le financement du CPF demeure encore incertain si sa montée en charge continue au même rythme. L'apprentissage doit progresser via une coopération structurée et organisée entre les régions et les principales branches professionnelles. Le transfert de la compétence pleine et entière sur les lycées professionnels aux régions, l'élaboration d'une carte des formations professionnelles initiales et l'organisation de la coopération entre ces deux voies de formation, sous l'autorité ou l'impulsion des régions, sont également des mesures indispensables pour en finir avec la concurrence entre CFA et lycées professionnels qui est la raison essentielle de la trop faible proportion de jeunes en formation professionnelle initiale de niveau bac et infra bac qui passent par l'apprentissage.

Il conviendra également de surveiller d'une part l'augmentation nette du nombre de contrats d'apprentis (ie en retranchant le déport des contrats de professionnalisation) d'autre part en analysant par niveau de diplômes les principaux bénéficiaires de la croissance de l'apprentissage. Ainsi, en 2020, le nombre de nouveaux contrats de professionnalisation (112 700) enregistrés est en recul de 48,4 % par rapport à 2019 (DARES). En stock, au 31 décembre 2020, 157 000 contrats de professionnalisation étaient en vigueur contre 258 000 au 31 décembre 2019.

2. Les engagements pris

1. Les engagements du candidat

Le programme que souhaitait mettre en place l'exécutif en 2017 comportait plusieurs objectifs dont :

- **le renforcement et la simplification de la formation professionnelle.** Pour simplifier le système de formation complexe et difficilement lisible, le candidat proposait de convertir la majeure partie des contributions actuelles des entreprises pour la formation en droits individuels pour les actifs. Il proposait également de rendre disponible une information complète sur les résultats de chaque formation et de chaque accompagnement (retour à l'emploi, impact sur la trajectoire salariale...). Enfin, le candidat s'engageait à investir massivement dans l'acquisition des compétences (formation d'un million de jeunes et d'un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés) ;
- **l'apprentissage** : le programme visait à rendre l'apprentissage plus attractif pour les entreprises comme pour les jeunes et à faire de l'alternance le cœur de l'enseignement professionnel. Pour cela, Emmanuel Macron proposait notamment de :
 1. rassembler les subventions existantes en une aide unique ;
 2. faire converger les deux contrats d'alternance ;
- **l'unification de la grille de rémunération des alternants** ou encore **l'association des branches professionnelles** dans la définition des programmes.

2. Les engagements en cours de mandat

À l'occasion de la crise sanitaire, le Gouvernement a souhaité soutenir la formation professionnelle, notamment celle des jeunes. Ainsi, pour soutenir l'apprentissage pendant la crise, le Gouvernement a mis en place

une aide exceptionnelle à l'apprentissage pour 2020 (et qui est reconduite en 2021), dont le montant (8 000 € pour un apprenti majeur, 5 000 € pour un apprenti mineur) et le champ (toutes les entreprises et sans condition pour celles de 250 salariés et plus, et tous les contrats sont concernés, à part ceux préparés au-delà du niveau Bac+5) sont plus favorables que l'aide unique aux employeurs (4 125 € la première année de contrat pour les contrats visant la préparation d'un diplôme inférieur ou égal au bac et au bénéfice des entreprises de moins de 250 salariés et, sous conditions, pour les entreprises de plus de 250 salariés). Le Gouvernement a aussi permis aux CFA d'accueillir des jeunes sans contrat pendant une période de 6 mois (contre trois antérieurement) pris en charge à hauteur de 500€/mois (pendant 6 mois max).

Le Gouvernement a profité également de la mise en place du plan "1 jeune 1 solution" à l'été 2020, pour annoncer la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et l'extension du bénéfice à de nouvelles catégories. Ainsi, depuis le 1^{er} mai 2021, le montant de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle est revalorisé à :

- 200 € par mois pour tous les stagiaires de la formation professionnelle âgés de 16 à 18 ans (contre 130 € jusqu'à présent) ;
- 500 € par mois pour tous les stagiaires de la formation âgés de 18 à 25 ans révolus (contre un peu plus de 300 € auparavant) ;
- 685 € par mois pour tous les stagiaires de la formation de plus de 26 ans (contre une rémunération de 401 € ou 652 € selon les cas, jusqu'à présent).

3. Les réalisations au cours du quinquennat

1. Calendrier des réformes

La politique publique de l'apprentissage et de la formation professionnelle a été profondément transformée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (LCAP), avec l'ambition d'en rationaliser l'organisation et d'en favoriser le développement, grâce notamment à des dispositifs de formation et d'apprentissage renouvelés. L'objectif de cette réforme est de renforcer les droits à la formation des travailleurs via :

- un **compte personnel de formation** (CPF) profondément réformé, associé à un **conseil en évolution professionnelle**,



- la mise en place d'une **plateforme en ligne** pour bénéficier des formations,
- la **réforme des circuits de financement** de cette formation (et, plus généralement, le prélèvement par les URSSAF de toutes les contributions de formation professionnelle),
- ou encore la création au niveau national de **France Compétences**, agence de régulation de la formation professionnelle et de l'alternance.

Le gouvernement souhaitait renforcer l'attractivité du système, par le truchement d'une revalorisation de la rémunération des apprentis et des contrats d'alternance, d'incitations financières à l'embauche plus simples et ciblées sur les PME/TPE ou encore de mesures d'assouplissement du droit du travail des apprentis.

Une contribution unique des entreprises, prélevée par les URSSAF, intégrant l'ancienne taxe d'apprentissage et la contribution pour la formation professionnelle. Élément central de la réforme, le pilotage du système (notamment l'intégralité de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance et la fixation des niveaux de prise en charge des contrats) est retiré aux régions et assuré par les branches professionnelles à l'horizon 2020.

La France affiche un taux de chômage particulièrement élevé, notamment chez les jeunes et chez les moins qualifiés :

- 19 % de chômage chez les 15-24 ans d'après l'OCDE, un total bien plus élevé que la moyenne de l'Union européenne (17,5 %) ou l'OCDE (13,7 %). À titre de comparaison, l'Allemagne connaît actuellement un taux de chômage chez les jeunes de 8 % ;
- chez les personnes ayant un niveau de formation inférieur au 2e cycle du secondaire, la France atteint un niveau de chômage de 13,5 %, contre 9,3 % pour la moyenne OCDE et 7,7 % en Allemagne.

Dès lors, **avec un taux de chômage particulièrement élevé, notamment chez les jeunes et les moins qualifiés, à travers la segmentation du marché du travail ou encore un manque croissant de compétences numériques, l'impératif du gouvernement ces dernières années est bien de favoriser l'accès à l'emploi des moins qualifiés qui en sont exclus.** C'est l'une des priorités du Grand plan d'investissement qui prévoit d'investir 15 Mds€ sur le quinquennat dans le but de :

- former et accompagner vers l'emploi deux millions de personnes peu qualifiées (jeunes en insertion et chômeurs peu qualifiés) ;

- financer des expérimentations dans l'éducation nationale et accompagner les transformations du premier cycle universitaire.

Pour répondre à la crise et pour encourager et inciter les entreprises à recruter des salariés en contrat d'apprentissage et de professionnalisation, le Gouvernement prend des mesures de relance de l'apprentissage, avec une aide exceptionnelle par contrat (jusqu'au niveau master inclu). Ce dispositif vaut pour toutes les entreprises (sous condition pour les entreprises de plus de 250 salariés), contrairement à l'aide unique mise en place par la LACP. Ainsi, avec cette aide, le coût du recrutement d'un salarié en contrat d'apprentissage représente un reste à charge faible voire nul pour les entreprises.

La LACP crée également la reconversion ou promotion par alternance (Pro-A) a pour objet de permettre à un salarié de changer de métier ou de profession, ou de bénéficier d'une promotion sociale ou professionnelle par des actions de formation.

Le Gouvernement a également essayé d'adapter les dispositifs de reconversion professionnelle en déployant depuis le 15 janvier 2021 "Transitions collectives", dispositif co-construit avec les partenaires sociaux, qui permet aux employeurs d'anticiper les mutations économiques de leur secteur en accompagnant les salariés volontaires vers une reconversion. Les salariés conservent leur rémunération et leur contrat de travail et bénéficient d'une formation financée par l'État dans le but d'accéder à un métier porteur dans le même bassin de vie. Ce dispositif cherche à pallier les manques du système relatifs aux transitions entre secteurs couverts par des branches différentes.

2. Analyse par mesure

A. L'EFFICACITÉ DE LA MESURE

Depuis le lancement de l'application CPF, 1 million de formations a été suivi pour 1 Md€ dépensés et 38 M de titulaires d'un compte alimenté. La moitié des stagiaires sont des femmes et 20 % des bénéficiaires ont plus de 50 ans, deux tiers ne sont pas des cadres. Ce constat positif contredit [les limites attendues de l'application](#) en termes de diffusion, lorsque celle-ci fut annoncée (à savoir, que l'outil allait être principalement utilisé par les jeunes cadres habitués à ce type d'applications). Par ailleurs, la transparence de l'offre a eu un effet sur les prix avec des baisses significatives (-10 % sur le bilan de compétences, -30 % sur le permis de conduire).

Néanmoins, il conviendra de suivre l'évolution des formations consommées par les salariés. Les recours nombreux au démarrage à des formations en langues et au permis de conduire pouvaient faire craindre une inadéquation entre besoins de l'économie et aspirations des salariés. Désormais, les

temps de formation sont plus longs et les secteurs évoluent (la part des secteurs du transport, de la manutention et du magasinage a doublé).

En 2020, le nombre d'apprentis a atteint le chiffre record de 526 000, soit une hausse de plus de 40 %. Cette [dynamique de croissance](#) profite à l'ensemble du territoire (à l'exception de Mayotte et de la Martinique). Elle s'opère néanmoins en partie sur la base d'un déport des contrats de professionnalisation vers les contrats d'apprentissage. L'alternance dans son ensemble a donc crû sensiblement moins vite que le seul apprentissage, mais reste largement en territoire positif. Elle a également accéléré une déformation, pré-existante à la réforme, de marché avec une part croissante de l'enseignement supérieur dans l'alternance (les formations de type CAP, BEP et BAC ne représentent plus que 42 % de l'ensemble des contrats).

Le Plan d'investissement compétences (PIC) vise, à échéance de 5 ans, à former un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et un million de jeunes éloignés du marché du travail. Il fonctionne à travers trois leviers : la contractualisation État/région via la signature de pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC), le renforcement de programmes nationaux où la dimension formation est accentuée et le déploiement de programmes innovants.

Le PIC a permis de retrouver en 2019 un niveau d'entrées en formation des personnes en recherche d'emploi proche de celui de 2016 déjà obtenu à l'époque par un effort substantiel de l'État : 964 000 personnes sont entrées en formation (plus d'un million avec les salariés en insertion).

Le taux d'accès des demandeurs d'emplois les moins qualifiés à la formation renoue avec la croissance en 2019 (10 %). Pour favoriser l'entrée des moins qualifiés, le PIC a introduit en particulier de nouveaux programmes nationaux, préparatoires à l'entrée en formation qualifiante. Après avoir diminué ces dernières années, la part des formations préparatoires est ainsi revenue à son niveau de 2015. Enfin, l'effort de formation a essentiellement profité aux demandeurs d'emploi seniors et adultes (26-44 ans), le taux d'accès des jeunes en recherche d'emploi est en revanche resté stable sur la période 2015-2019. Ce [dernier point](#) peut s'expliquer par le nombre de jeunes en recherche d'emploi qui a diminué et en raison d'une offre d'accompagnement et d'insertion qui s'est fortement développé sur la période (Garantie jeunes et service civique).

Le dispositif Pro-A bien que salué par la plupart des partenaires sociaux monte lentement en charge. Les conditions de recours sont plus restrictives que celles de la période de professionnalisation avec notamment la définition des formations éligibles par un accord de branche étendu et un niveau de qualification maximal requis à l'entrée en Pro-A (niveau licence). Enfin, le recours au CPF s'est largement diffusé notamment sous l'effet

de la crise sanitaire, du confinement et du recours à l'activité partielle, ce sont désormais près de 2Mds€ qui sont consommés au titre du CPF (contre 1 Md€ initialement prévu).

B. L'ANALYSE COÛT BÉNÉFICE (FINANCES PUBLIQUES ET COMPLEXITÉ)

Si personne ne conteste le bien-fondé de la réforme et ses effets structurants sur la formation par apprentissage, le coût de celle-ci a été plus important que prévu. Le nombre de contrats d'apprentis a augmenté de 170 000 (passant d'environ 353 000 à environ 526 000). Si le rapport IGAS-IGF avait mis en évidence un déficit structurel de 1 Md€ par an, l'augmentation du nombre de contrats plus rapide que prévue (1 Md€) et l'effet Covid sur les recettes (1 Md€ ; assises sur la masse salariale, elles sont donc fortement affectées par le recours de l'activité partielle) ont alourdi le déficit structurel annuel. À cela s'ajoute le surcoût de l'aide à l'apprentissage (2,5 Mds€ par an). *In fine*, le déficit de France compétences est estimé à 2,5Mds€ en 2021 portant le déficit global annuel lié à l'apprentissage entre 5 à 6Mds€.

Ce résultat interroge quant à la pérennité et aux orientations d'autant plus que sur les 170 000 apprentis supplémentaires, le nombre d'apprentis en niveau infra bac pourrait être très minoritaire. Ceci soulève deux questions : d'une part la question de l'adéquation du dispositif global, y compris la place des lycées professionnels, eu égard aux objectifs affichés (priorités aux jeunes les moins qualifiés) ; et d'autre part l'efficacité de l'articulation à terme entre un enseignement supérieur "classique" sans alternance, qui est le modèle universitaire historique, et l'enseignement supérieur par alternance, développé par les établissements privés et dans une moindre mesure les universités, plébiscité par les entreprises et les étudiants.

À titre de comparaison, le rapport IGAS-IGF indiquait que dans une vision maximaliste, si l'alternance venait à se développer comme en Allemagne, qui voit 15 % de ses 16-25 ans en apprentissage, alors ce sont plus de 1,2 million des jeunes qui seraient en apprentissage ou en contrat de professionnalisation en France.

4. Les difficultés rencontrées au cours du quinquennat

S'agissant de la réforme de la formation professionnelle continue, le Gouvernement a dû faire face à l'opposition unanime des organisations syndicales et patronales concernant les circuits de financement et le renforcement du compte personnel formation (CPF), deux orientations qui tendent à affaiblir la position des branches, donc des appareils patronaux et syndicaux dans la régulation du système.

Il en va de même pour le PIC de 15 Mds€ prévoyant d'ici 2022 la formation d'un million de chômeurs peu qualifiés et d'un million de jeunes éloignés de l'emploi supplémentaires. Toutefois, ces enjeux, d'apparence très technique, n'ont que peu d'échos dans l'opinion publique, ce qui a permis au Gouvernement d'avancer sans encombre.

La réforme de la formation figure parmi les réformes importantes depuis la loi fondatrice de juillet 1971 instaurant une contribution obligatoire et un système de collecte et de financement devant soutenir l'effort des entreprises en la matière. **En refondant totalement le compte personnel formation lancé en 2015 (des droits libellés en €, un choix beaucoup plus grand et non intermédié par les branches, un financement conforté...), un véritable pilier individuel de la formation est désormais constitué.** L'impact escompté est une plus grande autonomisation des actifs et une diminution du caractère "prescriptif" (par l'employeur, par Pôle emploi...) de l'entrée en formation.

Quant à la réforme du circuit de collecte (prélèvement par les URSSAF), complétée par le repositionnement et la diminution du nombre des opérateurs financiers de branche (les OPCA, devenus OPCOs) sur un métier de conseil et de soutien aux TPE/PME, elle va dans le sens de la simplification et de la maîtrise des frais de gestion du système. **Les conditions de réussite de cette réforme ne sont pourtant pas acquises.** D'une part, il reste à vérifier que les financements dédiés au nouveau CPF (0,3-0,4% de la masse salariale) seront suffisants. D'autre part, le nouveau conseil en évolution professionnelle (CEP) doit être suffisamment puissant et financé pour offrir un service de qualité et facilement accessible aux salariés les plus en risque vis-à-vis de leur employabilité.

S'agissant de l'**apprentissage**, les mesures prises depuis 2017 ont fait l'objet d'un consensus dans leur grande majorité (simplification des aides, quelques assouplissements notables du droit du travail des apprentis...). Aucune opposition syndicale n'est apparue, le Gouvernement n'ayant pas abordé la question des lycées professionnels, élément pourtant central pour la formation professionnelle initiale en France.

Le seul aspect polémique était le transfert de l'essentiel des compétences de financement et de gouvernance des régions aux branches professionnelles, compétences des régions depuis les premières lois de décentralisation de 1982 et 1983. L'exécutif est passé outre les protestations des régions, qui ont par ailleurs réagi en ordre dispersé.

La réforme de l'apprentissage présente malgré tout certains enjeux problématiques. Le transfert de compétences des régions aux branches professionnelles, dont l'un des objets était de débureaucratiser le système antérieur, n'a pas été précédé d'une étude d'impact, de rapport d'experts ou d'inspection générale. Si les mécanismes de création et d'ouverture de CFA

ont bien été libéralisés, ce qui a apparemment enclenché un mouvement positif de créations, la réforme pose plusieurs questions délicates : comment les branches mènent-elles des politiques territorialisées en matière d'apprentissage ? Comment utilisent-elles le levier du niveau de prise en charge financière des contrats dont elles disposent, alors même qu'elles ne sont très souvent pas structurées au niveau territorial et que leur éclatement et extrême diversité (particulièrement en termes de collecte des fonds dédiés à l'apprentissage) va nécessiter un très fort niveau de péréquation financière, jusque-là assurée par les régions ? Comment les branches vont-elles prendre en compte dans leur travail de fixation des niveaux de prise en charge l'extrême diversité des coûts de formation d'un CFA à un autre (diversité souvent justifiée par des localisations géographiques différentes ou des ingénieries voire des qualités de formation différentes) ? Comment les régions utilisent-elles la possibilité de majorer les coûts contrats ouverte par la réforme ? La logique de la réforme attribue désormais aux branches, avec la régulation de France compétences, la délicate responsabilité de fixer les niveaux de prise en charge dans un équilibre entre logique de marché et prise en compte des coûts. Quel accompagnement est prévu et organisé en ce sens et comment la restructuration des branches, la prise en considération des périmètres des OPCO va-t-elle être organisée ? Quels sont les retours à ce stade ?

L'accélération considérable, par la réforme, de la tendance préexistante au basculement de l'apprentissage vers l'enseignement supérieur, pose également question. On constate en effet que les très bons chiffres de l'apprentissage en 2019 et 2020 masquent un déséquilibre croissant au détriment du niveau bac et infra. Ainsi, le nombre d'apprentis a stagné au niveau bac pro et infra et s'est littéralement envolé sur les niveaux master et licences pro et grandes écoles, ce qui fait que des ressources de l'apprentissage contribuent de plus en plus au financement de droit commun de l'enseignement supérieur, une évolution imprévue mais qui fait aussi apparaître la relation encore problématique que l'université entretient avec la professionnalisation, par ailleurs souhaitable, de ses formations. Si la stagnation, voire la diminution tendancielle du nombre de CAP et bac pro correspond sans doute à l'évolution de fond des besoins du marché du travail, l'absence de bascule des jeunes en lycées professionnels vers l'apprentissage peut être considérée comme un problème majeur.

Comment pourrait s'effectuer le rapprochement, pourtant indispensable, entre les CFA et les lycées professionnels, avec la disparition de la notion même de carte de formation (jadis pilotée par les régions) ?

Plus généralement, en ne traitant que la question de l'apprentissage et non l'ensemble de la formation professionnelle initiale (donc en excluant de la réflexion les lycées professionnels, qui représentent toujours environ 75 % des élèves du secondaire orientés vers la

formation professionnelle initiale), la réforme entreprise par l'exécutif peine à remplir complètement ses objectifs.

L'opérateur France compétences dispose de limites dans la gestion et le pilotage budgétaire et financier du système. Juridiquement insuffisamment doté pour contraindre les acteurs et les modes de prises en charge, France compétences n'était originellement qu'une sorte de chambre d'enregistrement et de refinancement des OPCO. Même avec des droits renforcés récemment, France compétences n'a pas la légitimité suffisante à elle seule ni actuellement l'autorisation du pouvoir politique pour jouer sur les leviers (par exemple le niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage). Le succès de la réforme pourra être estimé par la capacité du Gouvernement à prendre des décisions courageuses et à s'appuyer sur son opérateur pour réguler le dispositif.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : www.institutmontaigne.org